

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**EL SERVICIO PÚBLICO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA  
SOCIAL EN EL PAÍS VASCO DESDE UNA PERSPECTIVA DE  
ORIENTACIÓN AL MERCADO. PROPUESTAS Y ACCIONES**



TESIS DOCTORAL

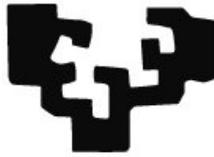
JON MORANDEIRA ARCA

DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

JUNIO 2013

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
- Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua (UPV/EHU)  
- EHU Press (UPV/EHU)  
ISBN: 978-84-9860-935-6

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**EL SERVICIO PÚBLICO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA  
SOCIAL EN EL PAÍS VASCO DESDE UNA PERSPECTIVA DE  
ORIENTACIÓN AL MERCADO. PROPUESTAS Y ACCIONES.**



TESIS DOCTORAL

**Autor:**

JON MORANDEIRA ARCA

**Directores:**

BALEREN BAKAIKOA AZURMENDI  
VICTORIA DE ELIZAGARATE GUTÉRREZ

DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

JUNIO 2013



## AGRADECIMIENTOS/ESKER ONAK

Galdetze hutsak ere laguntzen duenez beste askori eskerrak eman nahi nizkieken arren, hona hemen nere eskerrak:

Balereni, aukera emateaz gain bidea egiten laguntzeagatik; y a Victoria, por tu ayuda y apoyo, sobre todo en momentos difíciles.

A Alfredo Ispizua y Felipe Yarritu, por abrirme sin reservas la puerta de la Dirección de Economía Social; y a todo el personal de la misma por su cercanía y generosidad, en especial a los técnicos que participaron en la entrevista.

A los representantes de ASLE, ELKAR-LAN, ERKIDE, FCAE y FECOE por su disposición y participación. Sin vosotros hubiera sido imposible.

A Txema, por las gestiones realizadas.

Aitorri, Administrarritza-Zuzenbideko gaietan lagungarri izan den Carmenekin kontaktuan jartzeagatik; eta Carmeni, zure eskuzabaltasunarengatik.

Lankide eta coffe-break teamari: Enekoitzi, berebizikoak izan diren aholku eta ekarpenengatik, hi haiz hi punta-puntakoa! Mikeli, laguntza teknikoarengatik; Iratiri, krisi existentzialen bat edo beste partekatu dugu! Maribiri, laguntza administratiboarengatik; Unairi, Asierri eta Eliri, denei eskerrak helarazitako alaitasun, umore eta adiskidetasunagatik.

Amari eta Aitari, por transmitirme los valores, entre otros, del esfuerzo y la constancia que han sido vitales para este trabajo.

Anai, arreba eta ilobei, uste baino gehiago lagundu dezute lan honetan.

Laure, Maite eta Estiri; emaniko berotasuna eta animoengatik.

Urnietako eta Donostiko lagun ta kuadrilari, bukatu diat! Bereziki Naiara, Pedro eta Joni, burua argitzeko beharrezko uneak eskaintzeagatik.

Eta azkenik eta bereziki, Larraitzi. Zer esan?... Zer ez esan?.. Zorionekoa ni, nire egunak argitzen dituen lehen argizpia zarelako. Baita jaio berri den gure txikiak, Inarri.



## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 0. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>16</b>
1. Presentación de la tesis.....	17
2. Objetivos de la tesis.....	19
3. Metodología.....	20
4. Estructura de la tesis.....	24

### PRIMERA PARTE

#### EL MARKETING Y LA ORIENTACIÓN AL MERCADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<b>CAPÍTULO I. EL MARKETING EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>28</b>
1. Introducción: la ampliación del marketing a la Administración Pública o Sector Público.....	29
1.1. La ampliación del marketing.....	29
1.2. Los intercambios en el sector público.....	33
1.3. Las diferentes aplicaciones del marketing en el ámbito público.....	39
1.3.1. Introducción.....	39
1.3.2. Marketing Público y No Lucrativo.....	42
1.3.3. Marketing Público y Político-Electoral.....	43
1.3.4. Marketing Público y Social.....	44
1.3.5. Marketing Público y Territorial.....	46
1.3.6. Marketing Interno y el Marketing Público.....	47
1.3.7. Niveles del Marketing Público o de la Administración Pública.....	47
1.4. La aplicación del marketing en la Administración Pública.....	50

2.	La Administración Pública como ámbito de aplicación del marketing.....	52
2.1.	Enfoque jurídico: Derecho Administrativo .....	52
2.1.1.	Introducción .....	52
2.1.2.	Los órganos administrativos .....	53
2.1.3.	La actividad organizatoria.....	56
2.2.	Enfoque económico-contable: Sector Público .....	57
2.3.	Enfoque de marketing: Sector Público.....	58
3.	Los servicios de la Administración: servicios públicos.....	59
3.1.	Enfoque jurídico: Derecho Administrativo .....	59
3.2.	Enfoque de marketing: Servicio Público.....	63
4.	La demanda de servicios públicos .....	67
4.1.	La demanda pública .....	67
4.2.	El ciudadano-usuario-administrado-cliente .....	68
4.3.	Comportamiento del consumidor público .....	72
5.	La planificación estratégica del marketing en el sector público.....	73
5.1.	Introducción .....	73
5.2.	Las bases del plan.....	76
5.3.	Diseño de las estrategias básicas de marketing .....	77
5.4.	La estrategia de mercado: el marco de actuación.....	79
5.5.	La política general .....	80
5.6.	Las estrategias de marketing de la institución.....	82
5.7.	El diseño de los programas .....	84
5.8.	Diseño de los servicios.....	86
5.9.	La implantación.....	88
5.10.	La evaluación.....	89
6.	Consideraciones finales .....	91

**CAPÍTULO II. ORIENTACIÓN AL MERCADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIENTACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO..... 94**

1. Introducción: el marketing y la orientación al mercado en la Administración Pública o Sector Público.....	95
2. Orientación al Mercado .....	97
2.1. Introducción .....	97
2.2. Dimensiones de la Orientación al Mercado .....	101
2.3. Antecedentes y consecuencias de la Orientación al Mercado.....	112
2.3.1. Introducción .....	112
2.3.2. Antecedentes .....	113
2.3.3. Consecuencias.....	119
3. Orientación al Servicio del Público .....	126
3.1. Introducción .....	126
3.2. Dimensiones de la Orientación al Servicio del Público .....	128
3.2.1. Generación de información.....	129
3.2.2. Diseminación de información.....	131
3.2.3. Respuesta a la información .....	133
3.3. Antecedentes y consecuencias de la Orientación al Servicio del Público..	136
3.3.1. Antecedentes .....	136
3.3.2. Consecuencias.....	138
4. Consideraciones finales .....	140

## SEGUNDA PARTE

### ECONOMÍA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO: EL CASO DEL PAÍS VASCO

<b>CAPÍTULO III. ECONOMÍA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO .....</b>	<b>144</b>
1. Introducción.....	145
2. Definición de la Economía Social .....	145
2.1. Antecedentes de la locución Economía Social.....	145
2.2. El concepto de Economía Social desde el punto de vista de sus participantes: Definición Clásica de la Economía Social .....	148
2.3. Aproximación científico-académica al concepto de Economía Social de CIRIEC-Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.....	150
2.4. La Economía Social entre los poderes públicos: Unión Europa, España y País Vasco .....	160
3. La actividad de fomento y las subvenciones de la Administración Pública.....	167
3.1. Introducción .....	167
3.2. Los Principios de la actividad de fomento .....	168
3.3. Las diferentes técnicas de la actividad de fomento.....	169
3.4. La Subvención.....	173
3.4.1. Concepto .....	173
3.4.2. El procedimiento de creación y concesión de la subvención.....	176
4. Políticas Públicas de Fomento de la Economía Social.....	179
4.1. Introducción .....	179
4.2. Marco teórico de las Políticas Públicas de la Economía Social en Europa	181
4.2.1. Introducción .....	181
4.2.2. Políticas Públicas dirigidas a las entidades de Economía Social.....	185

4.2.3. Políticas Públicas dirigidas al empleo en entidades de Economía Social	192
---	-----

5. Consideraciones finales .....	193
----------------------------------	-----

**CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUSKADI ..... 197**

1. Introducción.....	198
2. Políticas Públicas dirigidas a las entidades de Economía Social.....	200
2.1. Políticas de Oferta .....	200
2.2. Políticas de Demanda.....	245
3. Políticas Públicas dirigidas al empleo en entidades de Economía Social .....	251
3.1. Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social .....	251
3.2. Medidas de apoyo a la formación en Economía Social .....	257
4. Especial referencia a la Ley 5/2011 de Economía Social y su incidencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi.....	258
5. Consideraciones finales .....	261

## TERCERA PARTE

### TRABAJO DE CAMPO:

#### ORIENTACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO Y PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN DE MERCADO EN EL SERVICIO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

<b>CAPÍTULO V. LA ORIENTACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO DE LA DIRECCIÓN DE ECONOMÍA SOCIAL DEL GOBIERNO VASCO.....</b>	<b>268</b>
1. Introducción: planteamiento de la investigación y ámbito de estudio.....	269
2. Unidad de análisis: la Dirección de Economía Social, agente de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi .....	270
2.1. Introducción .....	270
2.2. La estructura de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	271
2.3. La Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.....	279
3. Objetivos y planteamiento de las hipótesis .....	280
4. Metodología y trabajo de campo .....	281
4.1. Escala, encuesta y entrevista .....	281
4.2. Recogida de datos .....	288
4.3. Análisis de datos y resultados .....	290
4.3.1. Análisis de datos: Metodología.....	290
4.3.1.1. Fiabilidad y validez de las escalas .....	290
4.3.1.2. Orientación al Servicio del Público y sus consecuencias .....	293
4.3.2. Análisis de resultados .....	295
4.3.2.1. Fiabilidad y validez de las escalas .....	295
4.3.2.2. Nivel de Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social .....	303
4.3.2.3. Análisis de las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público	308

4.3.2.4. Valoración público de la Orientación al Servicio del Público .....	316
5. Consideraciones finales .....	328

<b>CAPÍTULO VI. LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL PAÍS VASCO: ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS PARA LA INTERCOOPERACIÓN .....</b>	<b>332</b>
1. Introducción.....	333
2. Objeto de análisis: las ayudas a la intercooperación empresarial en la Economía Social y sus beneficiarios .....	334
3. Objetivos del estudio .....	337
4. Trabajo de campo y metodología .....	338
5. Resultados del estudio .....	341
6. Consideraciones finales .....	362

## CUARTA PARTE

## CONCLUSIONES

<b>CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y APUNTES FINALES.....</b>	<b>366</b>
1. Conclusiones de la tesis.....	367
2. Limitaciones de la tesis.....	378
3. Aportación de la tesis .....	379
4. Líneas futuras de investigación .....	381
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>383</b>
<b>ENLACES .....</b>	<b>433</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>434</b>

## ÍNDICE CUADROS

Cuadro 1.1: Clasificación de los órganos administrativos .....	55
Cuadro 1.2: Instituciones que configuran el Sector Público según el SEC.....	57
Cuadro 2.1: Principales aportaciones teóricas a la Orientación al Mercado .....	99
Cuadro 2.2: Orientaciones de la Administración Pública.....	100
Cuadro 2.3: Escala MARKOR .....	104
Cuadro 2.4: Escala MKTOR .....	107
Cuadro 2.5: Cuadro comparativo entre los modelos de Orientación al Mercado de Narver-Slater y Kohli-Jaworski.....	107
Cuadro 2.6: Principales escalas de Orientación al Mercado .....	111
Cuadro 2.7: Literatura relevante sobre los antecedentes de la Orientación al Mercado.....	118
Cuadro 2.8: Principales consecuencias de la Orientación al Mercado analizadas .....	120
Cuadro 2.9: Variables intermedias propuestas en la relación entre la Orientación al Mercado y sus consecuencias.....	125
Cuadro 2.10: Iniciativas desde una filosofía de servicio al público en la Administración Pública.....	128
Cuadro 2.11: Receptividad de la Administración Pública.....	134
Cuadro 2.12: Escala de Orientación al Mercado para la Administración Pública .....	135
Cuadro 3.1: Entidades de Economía Social clasificadas por sectores institucionales..	156
Cuadro 3.2: Entidades de Economía Social española clasificadas por sectores institucionales.....	159
Cuadro 3.3: Entidades de Economía Social vasca.....	160
Cuadro 3.4: Cuadro resumen de clasificación de los medios económicos.....	171
Cuadro 3.5: Políticas Públicas de la Economía Social .....	182
Cuadro 3.6: Categorización de políticas dirigidas a la Economía Social.....	183
Cuadro 3.7: Tipologías de políticas dirigidas a la Economía Social.....	184
Cuadro 3.8: Políticas Públicas sobre la Economía Social .....	185
Cuadro 3.9: Clasificación de las Políticas Públicas de la Economía Social en base a las técnicas de la actividad de fomento de la Administración Pública .....	194
Cuadro 4.1: Clasificación de las Políticas Públicas de fomento de la Economía Social .....	199
Cuadro 4.2: Competencia y normativa vasca sobre las entidades de Economía Social.....	206
Cuadro 4.3: Presencia de la Economía Social en órganos consultivos en Euskadi.....	225

Cuadro 4.4: Régimen fiscal específico en Euskadi de las entidades de Economía Social .....	241
Cuadro 4.5: Medidas Económicas .....	244
Cuadro 4.6: Políticas de demanda .....	250
Cuadro 4.7: Políticas dirigidas al empleo .....	258
Cuadro 4.8: Políticas Públicas sobre la Economía Social en el País Vasco .....	264
Cuadro 5.1: Generación de Información presente .....	282
Cuadro 5.2: Generación de Información futuro.....	283
Cuadro 5.3: Diseminación de la Información.....	283
Cuadro 5.4: Respuesta a la Información.....	284
Cuadro 5.5: Consecuencias de la Orientación al Servicio del Público I .....	285
Cuadro 5.6: Consecuencias de la Orientación al Servicio del Público II.....	286
Cuadro 5.7: Dimensiones de la Orientación al Servicio del Público.....	287
Cuadro 5.8: Muestra .....	289
Cuadro 5.9: Factor 1 .....	300
Cuadro 5.10: Factor 2 .....	301
Cuadro 5.11: Factor 3 .....	301
Cuadro 5.12: Factor 4 .....	302
Cuadro 6.1: Cuadro resumen variables para AID.....	354

## ÍNDICE FIGURAS

Figura 1.1: Relación de intercambio en el sector público .....	34
Figura 1.2: La Administración Pública considerada como sistema.....	35
Figura 1.3: Intercambios Públicos .....	36
Figura 1.4: El Intercambio de Servicios Públicos .....	37
Figura 1.5: Marketing en el Sector Público.....	41
Figura 1.6: Relación entre el Marketing Público y el Político-Electoral.....	44
Figura 1.7: Relación entre el Marketing Público y el Marketing Social .....	45
Figura 1.8: Elementos del Marketing Territorial.....	46
Figura 1.9: Clasificación de los Servicios Públicos .....	66
Figura 1.10: Relación entre AAPP y público en base a la posibilidad de elección.....	71
Figura 1.11: Proceso de la planificación estratégica de marketing en el Sector Público	75
Figura 1.12: Las bases del plan .....	77
Figura 1.13: Estrategias básicas de marketing.....	79
Figura 1.14: Diseño de las estrategias básicas de marketing.....	80
Figura 1.15: La política general.....	82
Figura 1.16: Estrategias de Marketing de la Institución.....	84
Figura 1.17: Diseño de los programas .....	85
Figura 1.18: Diseño de los servicios.....	88
Figura 1.19: La implantación .....	89
Figura 1.20: La evaluación .....	90
Figura 2.1: Modelo de Orientación al Mercado de Jaworski y Kohli (1993).....	102
Figura 2.2: Modelo de Orientación al Mercado de Narver y Slater .....	106
Figura 2.3: Reconceptualización de la Orientación al Mercado.....	108
Figura 2.4: Orientación al Mercado en la Administración Pública Cervera (1999).....	129
Figura 2.5: Modelo de Orientación al Servicio del Público .....	140
Figura 2.6: SIM de la Administración Pública .....	142
Figura 4.1: Otras medidas financieras .....	242
Figura 5.1: Organización Departamental.....	275
Figura 5.2: Gráfica de valores medios I .....	309
Figura 5.3: Gráfica de valores medios II .....	310
Figura 5.4: Gráfica de valores medios III.....	312
Figura 5.5: Representación gráfica Análisis Factorial de Correspondencia (AFC) .....	327

Figura 6.1: Estadísticas básicas del importe de la subvención.....	345
Figura 6.2: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y utilización de entidad consultora.....	348
Figura 6.3: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y número de participantes.....	350
Figura 6.4: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y Territorio Histórico .....	352
Figura 6.5: Análisis AID .....	354

## ÍNDICE TABLAS

Tabla 5.1: Coeficientes alpha de Cronbach para los diferentes constructos de la Orientación al Servicio del Público y sus escalas.....	296
Tabla 5.2: Coeficiente alpha de Cronbach para las escalas de la Orientación al Servicio del Público .....	296
Tabla 5.3: Test t de Student para dos medias de muestras independientes sobre las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público .....	298
Tabla 5.4: Cargas de los factores retenidos .....	300
Tabla 5.5: Coeficiente alpha de Cronbach para las escalas de las consecuencias de la Orientación al Servicio .....	302
Tabla 5.6: Coeficiente alpha de Cronbach para las escalas de las Consecuencias Internas .....	303
Tabla 5.7: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de la Orientación al Servicio del Público.....	304
Tabla 5.8: Nivel de Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco .....	307
Tabla 5.9: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de las consecuencias I .....	309
Tabla 5.10: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de las consecuencias II .....	311
Tabla 5.11: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de las consecuencias III .....	312
Tabla 5. 12: Nivel de las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco .....	315
Tabla 5.13: Medias y desviaciones de la valoración de las dimensiones de la Orientación al Servicio del Público.....	317
Tabla 5.14: Nivel de valoración del público de la Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.....	320
Tabla 5.15: Grupos finales retenidos.....	321
Tabla 5.16: Varianza de las variables explicada por la partición.....	321
Tabla 5.17: Tabulación cruzada de medias y desviaciones estándar de las variables en los grupos generados (Con prueba F de Snedecor / Tabla ANOVA).....	323
Tabla 5.18: Valores medios .....	324

Tabla 5.19: Valores y vectores propios .....	325
Tabla 5.20: Estudio columnas y filas.....	326
Tabla 6.1: Muestra.....	339
Tabla 6.2: Tabulación simple del tipo de acción.....	342
Tabla 6.3: Tabulación simple forma jurídica.....	342
Tabla 6.4: Tabulación simple sector de actividad .....	343
Tabla 6.5: Tabulación simple Territorio Histórico.....	343
Tabla 6.6: Tabulación simple entidad consultora.....	344
Tabla 6.7: Tabulación simple forma jurídica entidad consultora .....	344
Tabla 6.8: Tabulación simple número de participantes.....	345
Tabla 6.9: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y utilización de entidad consultora.....	347
Tabla 6. 10: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y número de participantes.....	349
Tabla 6.11: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y Territorio Histórico .....	351
Tabla 6.12. Perfil de los segmentos I.....	355
Tabla 6.13: Perfil de los segmentos II .....	356
Tabla 6.14: Perfil de los segmentos III.....	357
Tabla 6.15: Perfil de los segmentos IV.....	359
Tabla 6.16: Segmento finales .....	361



## **CAPÍTULO 0**

### **INTRODUCCIÓN**



## **1. Presentación de la tesis.**

En la presentación de esta tesis debo comenzar por las motivaciones personales y profesionales que han dado lugar a su realización.

Empezando por el primer contacto con el Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social – GEZKI (UPV/EHU) allá por 2007 para el desarrollo del trabajo de investigación dirigido a obtener el Diploma de Estudios Avanzados en Economía Financiera II bajo la tutoría de Victoria De Elizagarate. Contacto que dio lugar a presentar solicitud y ser adjudicatario de la beca de ampliación de estudios en materia de Economía Social con el fin de profundizar en aspectos relacionados con el estudio de la eficiencia de la actuación administrativa en el fomento de la Economía Social. En particular, sobre el estudio comparativo de la eficiencia de la ayuda pública de la CAPV en el fomento de la Economía Social, basada en los beneficiarios de dichas ayudas entre 2004-2007.

Fue en el marco de esta beca, en base a las inquietudes de la Dirección de Economía Social respecto al análisis de las ayudas concedidas, en la que se llevo a cabo un estudio de los beneficiarios desde una perspectiva de investigación de mercado o marketing que nunca antes se había realizado. Por ello, se planteó en los meses posteriores, mientras se desempeñaban tareas docentes en el Departamento de Economía Financiera II en el área de comercialización e investigación de mercados en la UPV/EHU, la realización de una tesis aunando el marketing y la orientación al mercado con el servicio público de fomento de la Economía Social. Por tanto, ha sido esta beca la semilla de la tesis que se presenta. Pero fue entre 2009-2010 cuando se le dio el impulso definitivo a la tesis intensificando las tareas de investigación, mientras se ejercían (y se ejercen) las tareas relacionadas con el Observatorio Vasco de Economía Social - OVES/GEEB como Personal Investigador Contratado del Instituto GEZKI. Todo ello, además de motivar la realización de esta tesis, ha concedido al doctorando una mayor especialización y conocimiento de los temas a tratar.

Por tanto, esta tesis discurre sobre la orientación al mercado en el sector público desde el ámbito de marketing: Marketing Público y Orientación al Servicio del Público. Concretamente, sobre la importancia de la aplicación de la filosofía de marketing y su

orientación al mercado como instrumento de mejora de la satisfacción de los ciudadanos/clientes.

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aboga, ya desde la década de los 90, por abandonar la noción de relación entre administrado y administrador para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público y así desarrollando una Administración más receptiva en la que resulta indispensable una actitud más abierta hacia la gestión, e incluso al marketing.

Incluso desde el ámbito de la Ciencias Políticas o del Derecho Administrativo se ha apuntado a la necesidad de modernización de la Administración Pública, y en muchas ocasiones haciendo referencia explícita al marketing como herramienta útil para esa modernización y mejora de la receptividad de la Administración Pública. También en el ámbito público vasco se ha tratado el tema de la modernización de la Administración Pública, no ha sido desde un punto de vista de marketing sino casi únicamente centrado en la accesibilidad de los servicios por medio de las nuevas tecnologías de la información. Es ejemplo de ello el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2011-2013 que incluye los ámbitos que se abordaron en el Plan de Informática y Telecomunicaciones 2006-2009 (PIT) y por el Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónicos 2008-2010 (PEAGe II).

Sin embargo, este trabajo no tiene como objeto profundizar en esos ámbitos, aunque han sido de gran utilidad para la definición y delimitación de algunos aspectos del objeto de estudio, sino hacer frente a la realidad de la Administración Pública desde un enfoque de gestión, es decir, desde la Ciencia de la Economía de la Empresa.

Pero los trabajos centrados en el análisis de la Orientación al Servicio del Público y el Marketing Público han tenido como objeto de estudio el ámbito institucional, el nivel jerárquico de decisión de ámbito estratégico, y han dejado de lado aquellos niveles jerárquicos de ámbito táctico y operativo. En este caso, nos centramos en el análisis de la Orientación al Servicio del Público en la unidad administrativa mínima del Gobierno Vasco que gestiona el servicio público de fomento de la Economía Social.

## 2. Objetivos de la tesis.

El objetivo principal de esta Tesis es analizar la orientación al mercado, orientación al servicio público en el ámbito del sector público, en la unidad de actuación pública de fomento de la Economía Social vasca. Es decir, analizar la orientación al servicio del público de la unidad competente en la oferta de servicios públicos de fomento para la Economía Social vasca.

Para la consecución del objetivo principal se plantean los siguientes objetivos más específicos:

- Contextualizar y delimitar los elementos clave de la orientación al mercado y el marketing público que facilite la definición del objeto de estudio.
- Definir y delimitar el concepto de Economía Social y las políticas públicas de fomento de este sector con el fin de identificar el objeto de estudio.
- Analizar el nivel de orientación al mercado de la unidad de actuación pública y sus dimensiones (generación de información, diseminación de la información y respuesta a la información) y sus consecuencias.
- Analizar la valoración del público objetivo de la unidad de actuación pública en materia de Economía Social de los elementos de la orientación al servicio del público como comportamiento de gestión, y su relación con la valoración sobre el rendimiento/*performance* de la unidad.
- Proponer una aplicación de las técnicas de investigación de mercado o marketing para la generación de información y mejora de la orientación al servicio del público.

En consecuencia a los objetivos planteados surgen tres hipótesis generales que se contrastaran en el trabajo de campo:

- **1ª Hipótesis:** La unidad básica de actuación pública en materia de fomento de la Economía Social está muy orientada al servicio del público.
- **2ª Hipótesis:** La unidad básica de actuación pública en materia de fomento de la Economía Social tiene buenos resultados en su rendimiento/*performance* en términos de orientación al servicio del público.
- **3ª Hipótesis:** El público objetivo de la unidad básica de actuación pública en materia de fomento de la Economía Social valora positivamente la aplicación de la orientación al servicio del público en la unidad.

### **3. Metodología**

El método que se ha utilizado en la presente tesis, utilizado mayoritariamente en las ciencias sociales, ha sido el método hipotético-deductivo como proceso de deducción de conclusiones a partir de un conjunto de hipótesis contrastables sobre un aspecto de la realidad (Rodríguez y Gutiérrez, 1999). De manera sintética, consiste en formular hipótesis deducidas de teóricas previas y posteriormente contrastar dichas hipótesis con la realidad (Soldevilla, 1995).

De hecho la investigación científica afrontada en esta tesis doctoral ha pretendido seguir, en base a Rodríguez y Gutiérrez (1999) y Vázquez (1999), una espiral inductivo-hipotético-deductiva con dos fases esenciales:

*Fase heurística o de descubrimiento:* observación, descripción reflexión y generalización inductiva para generar hipótesis, compuesta por las siguientes etapas:

- Delimitación y observación de un aspecto de la realidad: el dominio particular de la investigación.
- Planteamiento del problema a investigar.
- Generación de hipótesis.

Es el caso de los cuatro primeros capítulos y primera parte del quinto de esta tesis. En los cuatro capítulos se realiza una revisión de la literatura. En primer lugar y en los dos primeros capítulos, sobre el marketing y la orientación al mercado en el ámbito público. En segundo lugar, en los dos siguientes capítulos, se lleva a cabo una revisión de la literatura existen respecto a la definición del concepto de Economía Social y a la tipología de políticas públicas para su fomento, finalmente centrándonos en el caso del País Vasco. Así, en la primera parte del quinto capítulo, y aunando ambas revisiones, se delimita el objeto y el problema de investigación: la orientación al mercado en la unidad básica de actuación pública en materia de fomento de la Economía Social Vasca, y se definen las hipótesis susceptibles de contrastar.

*Fase de justificación-confirmación:* proceso de comprobación de una hipótesis por medio de un procedimiento previsto al efecto, consta de las siguientes dos etapas:

- Confrontación la hipótesis con los hechos observados o los datos de la realidad.
- Aceptación, rechazo o reformulación de la hipótesis.

En este sentido, es la segunda parte del quinto capítulo la encargada de contrastar las hipótesis planteadas. Para ello, se ha valido de técnicas cualitativas mediante entrevistas en profundidad semiestructuradas. Es decir, se ha generado un cuestionario que se ha utilizado de guión para la entrevista controlando directamente el proceso de obtención

de información, lo que ha permitido obtener información de un conjunto de individuos a través de conversaciones personales e individualizadas entre el entrevistador y cada uno de los individuos de la muestra. Por tanto, se ha pretendido obtener tanto las respuestas de las encuestas como las informaciones cualitativas difíciles de captar por éstas, siguiendo una de las tendencias en técnicas cualitativas de combinación de metodologías denominada por Fernández (1999: 207) *Técnica cualitativa/cuantitativa*.

Para la recogida de datos se ha utilizado el método del “informante-clave” (Campbell, 1955) que se basa en la existencia de individuos en una organización con determinadas aptitudes, status y amplio conocimiento que proveen información de la colectividad. En este caso, el universo de referencia ha sido la unidad básica de actuación pública en materia de fomento de la Economía Social y las entidades representativas de las empresas de Economía Social, seleccionando aquellos individuos que se encuentran en una buena posición para poder comprender y describir las características y conceptos organizativos que se tratan.

Una vez realizadas las entrevistas, se ha procedido, por un lado, a la transcripción de las mismas para poder llevar a cabo su análisis cualitativo. Y por otro lado, se han extraído los datos de las encuestas, codificándolos para la entrada en el programa estadístico *Dyane versión 4*, para su análisis mediante técnicas cuantitativas. Para ello ha sido necesaria la creación de una base de datos a partir de los ítems de las escalas, en la que posteriormente, se dio entrada a los datos en la forma en la que se definió la base de datos.

Por tanto, el cuestionario que ha sido el guión de la entrevista y rellenado por todos los individuos, ha servido, a su vez, para la aplicación de técnicas cuantitativas mediante:

- Análisis estadísticos uni y bivariantes: estadísticas básicas descriptivas, Test *t* para muestras independientes y el coeficiente de  $\alpha$  Cronbach.
- Análisis estadísticos multivariantes: análisis de grupos (*cluster analysis*), análisis de componentes principales (ACP) y análisis factorial de correspondencia (AFC).

Así, se ha querido combinar y complementar lo cuantitativo y cualitativo, entendiendo que “la combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos permite conseguir un conocimiento más completo del tema estudiado.” (Ortega, 2010: 143) De hecho, el estudio cualitativo proporciona información de gran utilidad para la interpretación de los resultados de las técnicas cuantitativas y, a su vez, provee a los datos cuantitativos mayor valor cuando están arropadas con una información cualitativa que aporta una justificación de dichos datos (Fernández, 1999).

Pero además, a la vista de los resultados en el contraste de las hipótesis y la revisión de la literatura respecto a la orientación al mercado en el ámbito público, se plantea en el sexto capítulo una propuesta para la generación de información y mejora de la orientación al mercado en la unidad básica de actuación pública respecto a la gestión de los servicios públicos de fomento para la Economía Social vasca.

Concretamente, se han recopilado, codificado y modificado los datos de las solicitudes de ayuda de los beneficiarios finales de un servicio de fomento concreto gestionado por la unidad básica de actuación pública en materia de fomento de la Economía Social para su entrada en el programa estadístico *Dyane versión 4*. Ha sido necesaria la creación de una base de datos a partir de las variables que se han extraído de las solicitudes, para dar entrada a los datos en la forma en la que se definió la base de datos y obtener la base de datos de los beneficiarios las ayudas.

Una vez completada la base de datos se ha procedido a realizar un análisis cuantitativo de las variables por medio de:

- análisis estadísticos uni y bivariantes: Tabulación Simple (estadísticas básicas descriptivas) y Tabulación Cruzada; y
- análisis estadísticos multivariantes: análisis AID (*Automatic Interaction Detection*).

Por todo lo expuesto hasta el momento, en cuanto a la tipología de investigación de esta tesis, confluyen, si bien no en la misma intensidad:

- la investigación descriptiva, en tanto en cuanto se ordena, condensa y codifica la información acerca del objeto de investigación;
- la investigación exploratoria, ya que tras observar y reflexionar sobre el objeto de estudio se plantean hipótesis susceptibles de ser contrastadas; y
- la investigación explicativa, en tanto en cuanto se procede al contraste de las hipótesis propuestas.

#### **4. Estructura de la tesis**

Esta tesis tiene tres bloques importantes o centrales: la primera parte (Capítulo I y II) sobre el marketing público y la orientación al mercado, la segunda parte (Capítulo III y IV) en la que se realiza una revisión teórico-conceptual de la Economía Social y de las políticas públicas de fomento, y la última parte (Capítulo V y VI) el trabajo de campo.

En el primer capítulo “El marketing en la Administración Pública”, se realiza una revisión histórica y conceptual del marketing hasta su aplicación en el ámbito público. Tras identificar las diferentes aplicaciones del marketing en el sector público se centra en el Marketing Público que tiene que ver con las relaciones intercambios públicos que a su vez está compuesto por el Marketing Público Institucional, dedicado a la gestión del intercambio de diálogo público, y Marketing de Servicios Públicos, dedicado al intercambio de servicios públicos. Se identifican y definen todos los elementos que componen el Marketing público.

En el segundo capítulo “La orientación al mercado en la Administración Pública: Orientación al Servicio del Público”, se lleva a cabo una revisión de la literatura sobre la orientación al mercado desde el ámbito empresarial lucrativo hasta su aplicación en el sector público en lo que se ha denominado la Orientación al Servicio del Público. Se

analizan las diferentes dimensiones tanto de la orientación al mercado como de la orientación al servicio del público (generación, diseminación y respuesta a la información), además de los antecedentes y las consecuencias de su aplicación.

En el tercer capítulo “Economía Social y políticas públicas de fomento”, por un lado, se lleva a cabo un acercamiento histórico y conceptual de la Economía Social. Se dibuja el contexto teórico que ha dado lugar a la formulación del concepto de Economía Social definido en la Ley 5/2011 de Economía Social aprobada en España. Dicha ley se presenta como la síntesis de diversos procesos de debate, tanto internos del propio mundo de la Economía Social como los desarrollados en su entorno a través de conceptos afines, y se hace referencia a las posibles consecuencias de la adopción de un concepto más amplio de Economía Social. Y por otro lado, se analiza la teorización de las políticas públicas de fomento de la Economía Social, contextualizando la actividad de fomento de la Administración Pública desde el ámbito del Derecho Administrativo y revisando el marco analítico de las tipologías de políticas públicas de Economía Social en el ámbito europeo.

En el cuarto capítulo “Políticas públicas de fomento de la Economía Social en Euskadi”, valiéndonos del análisis del capítulo que aunaba los términos del Derecho Administrativo en cuanto a la actividad administrativa de fomento y los propios sobre la políticas públicas de la Economía Social, se ha dibujado el mapa de aquellas políticas públicas dirigidas a fomentar y fortalecer la Economía Social en el País Vasco.

En el quinto capítulo “Nivel de orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco”, se ha realizado el trabajo de campo destinado al análisis del nivel de orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social. Ha sido el sujeto de análisis la Dirección de Economía Social. Es éste el objeto de estudio, ya que en los capítulos anteriores se define como la unidad básica de actuación en el ámbito de fomento de la Economía Social susceptible de aplicar una orientación al servicio del público como adopción una filosofía de marketing de servicios públicos relacionado con un nivel más operativo. Concretamente, se ha analizado el nivel de orientación al servicio del público y de sus diferentes dimensiones, las consecuencias de la orientación al servicio del público, e incluso la disposición del

público objetivo a que la Dirección adopte la orientación al mercado como herramienta de gestión.

El sexto capítulo “La generación de información para la toma de decisiones en el servicio público de fomento de la Economía Social en el País Vasco: Análisis del comportamiento de los beneficiarios de ayudas a la intercooperación”, siendo la generación de información elemento clave de la orientación al servicio del público, que suministra información objetiva para la toma de decisiones públicas, se propone una aplicación de técnicas investigación de marketing o de mercado concreta sobre los beneficiarios de la ayuda a la intercooperación con el objetivo de dilucidar la importancia y utilidad de estas técnicas en los procesos de decisión de la gestión pública.

En el sexto capítulo se señalan además de las conclusiones de la tesis, las aportaciones que realiza esta tesis y las líneas futuras de investigación.

**PRIMERA PARTE**

**EL MARKETING Y LA ORIENTACIÓN AL MERCADO EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



## **CAPÍTULO I**

### **EL MARKETING EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



## **1. Introducción: la ampliación del marketing a la Administración Pública o Sector Público**

### **1.1. La ampliación del marketing**

El marketing como filosofía es una postura mental, una actitud, una forma de concebir la relación de intercambio entre dos o más partes (Santesmases, 2004).

Tradicionalmente la aplicación del marketing se ha centrado en el mundo empresarial y lucrativo, pero el Departamento de Marketing de la Universidad de Ohio (1965) definió el marketing como “el proceso social por el cual la estructura de la demanda de bienes y servicios económicos es anticipada y aumentada, y satisfecha a través de la concepción, promoción, intercambio y distribución física de los bienes y servicios”. Por lo que, el marketing se contemplaba como un proceso social y no sólo como un conjunto de actividades empresariales (Cervera, 1999). En este sentido, Kotler y Levy (1969) sugerían la ampliación del marketing más allá de lo tradicional, porque toda organización elabora algún producto que se ofrece a un conjunto de consumidores por medio de algún tipo de técnica a fin de lograr su aceptación. Esto planteó el debate sobre los límites de dicha aplicación (Kotler, 1972; Hunt, 1976; Trustrum, 1989) proponiendo modelos conceptuales que recogiesen dicha aplicación y apoyando la aplicación de nuevas áreas (Shapiro, 1973).

Otros autores, por el contrario, rechazaron la ampliación de los límites del marketing advirtiendo de los peligros de aplicarlo a campos distintos de los sujetos a las leyes del mercado (Carman, 1973; Bartels, 1974; Luck, 1974; Foxall, 1989; Howe, 1990), aún admitiendo la aplicación de determinadas técnicas del marketing a ámbitos no empresariales no se consideraba el resto de la ciencia “generalmente aplicable” (Howe, 1990:19).

Pero Alderson y Cox (1948), advertían que si se pretendía resolver nuevos problemas de marketing con origen en políticas públicas o privadas sería necesario “un marco que provea una mejor perspectiva que la dada por la literatura”, es decir, apostaban por la ampliación del ámbito de aplicación del marketing procediendo a su adecuación para

comprender y analizar los problemas existentes en todo tipo de situaciones (Vázquez, 2004).

La búsqueda desde la Teoría del Marketing de un marco adecuado frente a la cuestión planteada, llevó a la aceptación de un nuevo paradigma del intercambio (Munuera, 1992). Propuesto inicialmente por Alderson (1965) y que posteriormente se realizaron aportaciones en el sentido de que el intercambio es el elemento central del marketing, como Kotler (1972) y Bagozzi (1975; 1979) quienes avalan la aplicación del marketing allí donde exista un intercambio, cualquiera que sea su naturaleza.

Sin embargo, posteriores revisiones criticaron el intercambio como paradigma de la Teoría del Marketing en base a la falta de claridad de la definición del propio intercambio. Otras críticas se referían al peligro de ampliar excesivamente la noción de intercambio objeto de estudio de marketing dado que “no todos los intercambios son intercambios de marketing” (Arndt, 1978) pues se reconoce la existencia de un campo no económico de la actividad social donde el interés personal o la utilidad no deben ser consideradas como sus metas.

Todo el proceso progresivo de ampliación del ámbito de actuación del marketing trajo consigo el paso del campo empresarial al de las organizaciones sin ánimo de lucro, para después considerar los intercambios que no implican contrapartidas monetarias y, finalmente, dejar de constreñir su aplicación al mercado de clientes, consumidores y usuarios, y otorgarle un papel también preponderante en la sustanciación de cualesquiera tipo de intercambios que puedan satisfacer alguno de los múltiples objetivos que se puedan plantear los diferentes individuos y organizaciones o entidades (Vázquez, 2004).

La propuesta de Bagozzi (1975) de que el marketing abarca las actividades relacionadas con el intercambio, los fenómenos que lo originan y sus repercusiones ha sido mayoritariamente aceptada, en defecto de una estructura formal sobre la Teoría del Intercambio. Como indica Hunt (1976), la amplitud del alcance del marketing es incuestionable, expandiéndose hacia un número creciente de fenómenos y aplicaciones en un proceso social, o como apuntaba Leonard (1980) proceso resultado de la adaptación necesaria a los cambios de la sociedad.

“En su capacidad de afrontar nuevos objetos de estudio<sup>1</sup>, el carácter interdisciplinar del marketing permite importar las teorías, conceptos y leyes de disciplinas conexas y estudiar objetos ya sujetos a investigación bajo una óptica distinta” (Cervera, 1999). Aunque la expansión del marketing en el sector público sigue siendo cuestionada o considerada periférica (Walsh, 1994), esta expansión es un hecho generalmente reconocido siendo numerosos los trabajos presentados sobre diversas aplicaciones del marketing en este campo<sup>2</sup>.

En este sentido, Wilkie y Moore (2003) destacan la importancia de las décadas de los sesenta y setenta por las tres grandes fragmentaciones que se producen en el pensamiento tradicional del marketing y porque cada una de ellas da lugar a una ampliación o especificación del marketing:

- En la primera fragmentación por el énfasis en el comportamiento del sistema de marketing da lugar al *makromarketing*.
- En la segunda fragmentación por la ampliación del ámbito del marketing se define el *marketing social*, marketing que se centra en las organizaciones no lucrativas y gubernamentales con intervención en causas sociales.
- En la tercera fragmentación por el creciente interés por lo público concretamente el área de políticas públicas, que a la postre se convierte en el precedente del *marketing público*.

En las interacciones iniciales entre el marketing y el sector público se han desarrollado dos pautas que han resultado determinantes para la configuración actual de su relación (Cervera, 1999):

---

<sup>1</sup> Esta línea de pensamiento se plantea la existencia de un marketing no empresarial como área específica dentro de la disciplina, que a su vez está conformado por subáreas de marketing no lucrativo, marketing público, marketing social, y marketing político y electoral (véase, por ejemplo, Santemas, 2004: 927 o Rufin y Medina, 2012: 23).

<sup>2</sup> Laverie y Murphy (1993) realizan una revisión de un conjunto representativo de los trabajos publicados sobre temas de marketing y políticas públicas entre 1982-1991 y detectan que el 75% de los mismos se refieren a aspectos tales como la publicidad, consumo, conservación energética, prácticas fraudulentas, aspectos legales y de marketing general en el sector público.

- Una excesiva preferencia o preocupación de políticas de regulación gubernamental de las prácticas comerciales como Wilkie y Gardner (1974), abandonando otros enfoques más funcionales de la política pública y de la administración que Ritchie y LaBrèque (1975) reivindicaban porque este enfoque le llevará a adoptar una óptica más amplia.
- Dificultad de integrar la información de marketing en el proceso de toma de decisiones de la gestión pública (Dyer y Shimp, 1977).

Como consecuencia de la unión de estos dos campos de conocimiento se han venido desarrollando trabajos sobre temas de políticas públicas en revista de marketing (Cervera, 1999):

- Journal of Marketing;
- Journal of Advertising;
- Journal of Advertising Research;
- Journal of Consumer Research.

Y viceversa, es decir, publicaciones sobre temas de marketing en publicaciones del área de la administración pública:

- International Journal of Public Sector Management;
- Public Administration;
- Public Administration Review;
- Revue Française D`Administration Publique.

Pero además, surgen publicaciones periódicas relacionadas con el marketing en el campo de la administración pública:

- Journal of Macromarketing;
- Journal of Public Policy & Marketing;
- International Journal of Public Sector Marketing;
- Journal of Nonprofit & Public sector Marketing;
- Revista Internacional de Marketing Público y no Lucrativo.

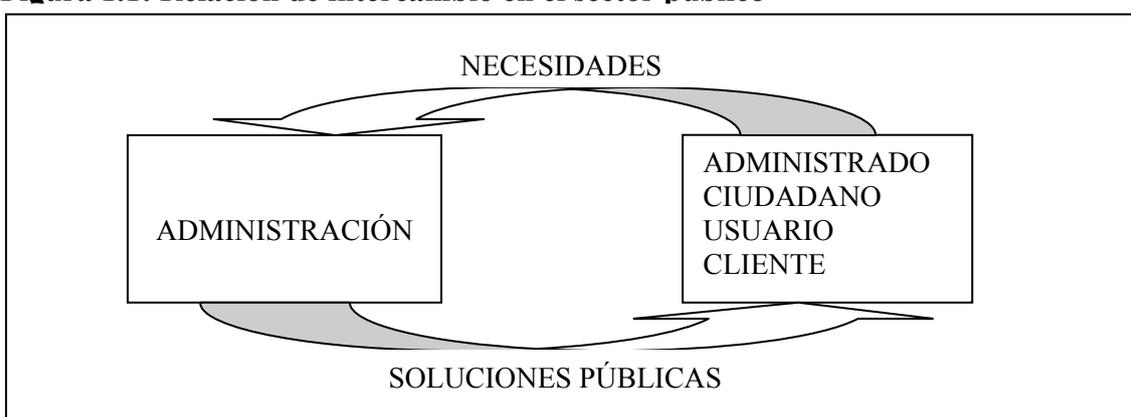
En España, la aplicación del marketing en el sector público es mayoritariamente aceptada por los estudiosos del marketing (Ortega, 1977; Martín, 1993; Miquel et al, 1995; Chías, 1995; Santesmases, 2004). Aunque son muchos los autores que desde disciplinas como el Derecho Administrativo abogan por el marketing (Ramió, 1999), por parte de otros la aplicación del marketing se percibe con ciertas reservas (Röber, 1989).

## **1.2. Los intercambios en el sector público**

El marketing representa una filosofía que orienta a la organización al conocimiento y comprensión de sus clientes para la satisfacción de sus necesidades. Una filosofía donde la adopción del concepto de marketing implica la consideración de las necesidades del público en los procesos de elaboración de los proyectos públicos de forma que a través de la participación se transforma y adapta tanto la organización como los servicios ofertados (orientación al marketing/mercado) (Cervera, 2001). Por lo tanto, el marketing resulta ser la mejor plataforma de planificación para un organismo público que quiere satisfacer las necesidades de los ciudadanos y proveer auténtico valor. La principal preocupación del marketing consiste en ofrecer resultados valorados por el mercado objeto. En el sector público, el mantra del marketing es el valor para el ciudadano y su satisfacción (Kotler y Lee, 2007: 18).

En este contexto, el núcleo central del marketing público es la gestión de la relación de intercambio que se mantiene entre la administración y el administrado que puede establecerse básicamente tal como aparece en la siguiente figura, donde los componentes principales son los actores y los flujos entre los mismos. Los actores son, por un lado, la administración, y por otro, el administrado/ciudadano/usuario/cliente<sup>3</sup>. En cuanto a los flujos, por un lado, el que va desde el cliente a la Administración de tipo inmaterial que básicamente contiene información que representa en la práctica el planteamiento de necesidades que se desean sean resueltas por la administración. Y por otro lado, el de sentido contrario de tipo material normalmente que son las soluciones ofrecidas por la administración (Véase Figura 1.1).

**Figura 1.1: Relación de intercambio en el sector público**



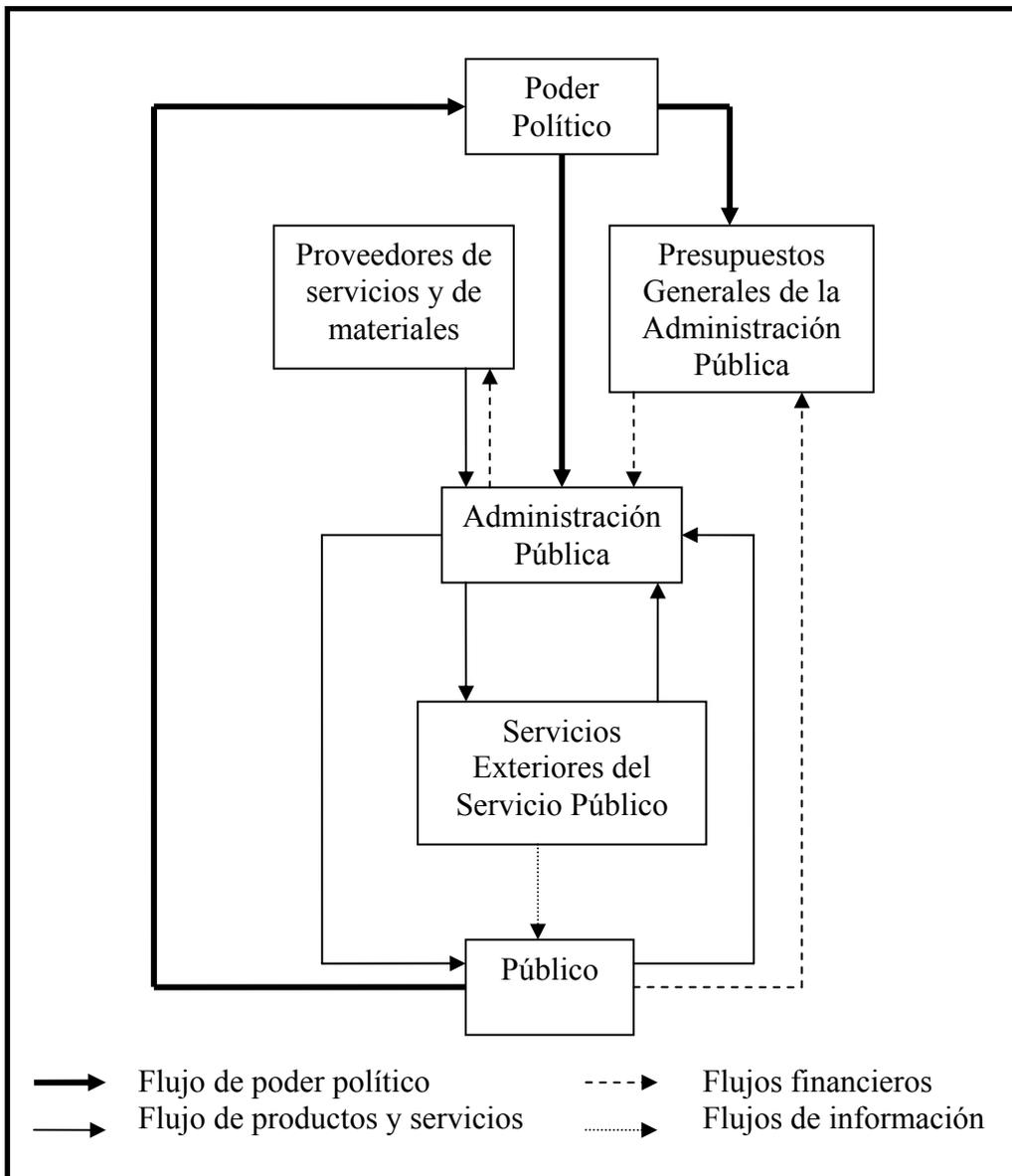
Fuente: Rivera (2004)

Aceptar la aplicabilidad del concepto de marketing en los gobiernos debe hacerse sin menosprecio de los diversos factores diferenciadores que modifican el funcionamiento del marketing en este entorno, de la oferta, de la relación gobierno-ciudadanos, de los productos ofertados por la administración y respeto al propio marketing (Ritchie y La Bréque, 1975; Laufer, 1976; Lamb, 1987; Snaveley, 1991; Cowell, 1991).

<sup>3</sup> El concepto de cliente de los ciudadanos debe ser entendido como expresión de mayor exigencia, activismo por ambas partes, e incorporando no solamente personas o individuos sino grupos, asociaciones o colectivos (Subirats, 1992). El cambio en el modelo de gestión del sector público europeo, tanto a nivel del Estado como a nivel de las corporaciones locales, se ha traducido en la promoción de los servicios públicos, considerando a los usuarios no como administradores, sino como clientes (Bouinot y Bermils, 1995). En España se ha tendido hacia el vocablo cliente, especialmente en los procesos de modernización de la Administración Pública (Chias, 1995).

Considerando a la Administración Pública desde la Teoría General de Sistemas (Boulding, 1956), es decir, como un conjunto de subsistemas interrelacionados que coexisten dentro de un único sistema organizacional que, a su vez, se relaciona con otros sistemas del entorno, se observa que el análisis consiste esencialmente en distinguir entidades y definir los flujos que las une (Laufer y Burlaud, 1989) (véase Figura 1.2). Dichos flujos son consecuencia de los diferentes intercambios que surgen entre la Administración Pública y el público.

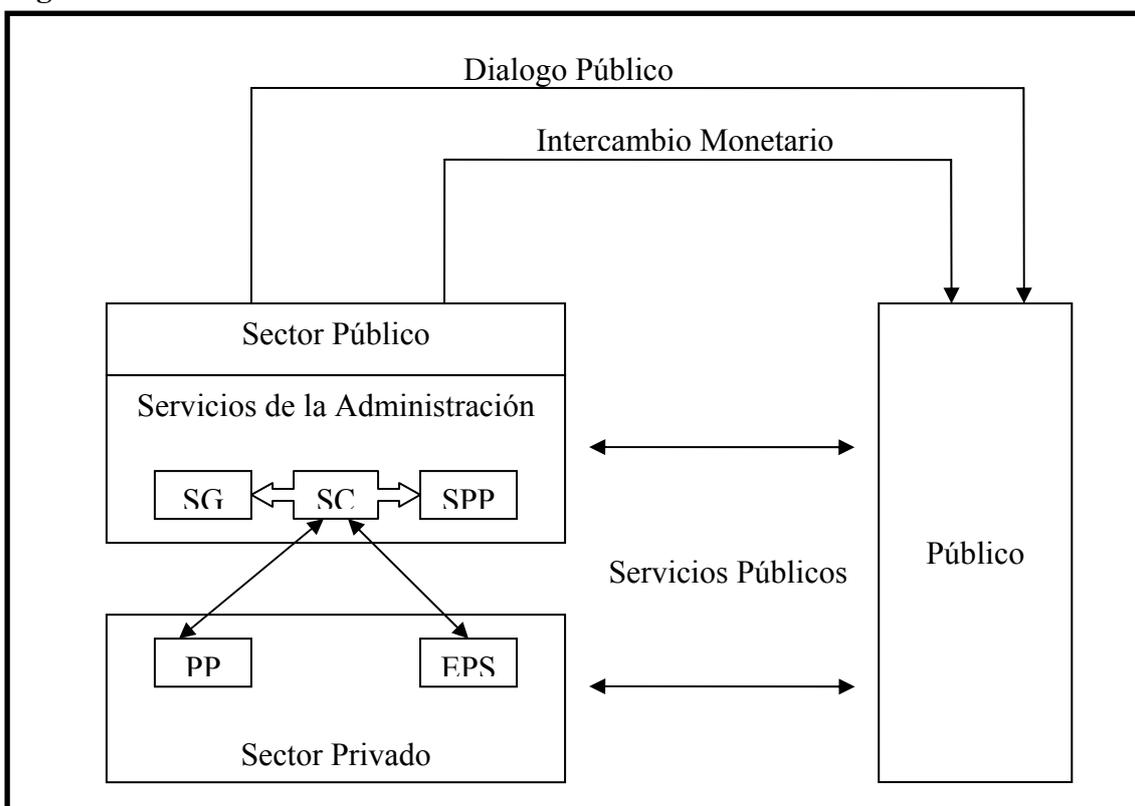
**Figura 1.2: La Administración Pública considerada como sistema**



Fuente: Adaptado de Laufer y Burlaud (1989: 163); Cervera (1999:83) y Vázquez y Placer (2000: 21).

Por ello, resulta de vital importancia la definición de los intercambios que se producen en el seno de la relación entre ambos. Chias (1995), define la gestión del marketing en el sector público como el proceso de planificación y ejecución de la política del Gobierno para crear intercambios (intercambios públicos) que satisfagan tanto los objetivos sociales y como los del Gobierno. Plantea un modelo general de intercambios, los llamados intercambios públicos, en el que se diferencian seis tipos de intercambios que se muestra en la Figura 1.3.

**Figura 1.3: Intercambios Públicos**



Fuente: Adaptado Chias (1995: 59).

Por un lado, el *Intercambio Monetario*, el público da dinero al Estado en forma de pago de impuestos y cotizaciones al sistema de Seguridad Social y recibe prestaciones sociales en efectivo (pensiones, desempleo, becas, ayudas, etc.) y, en algunos casos, vales, cheques-consumo o bonos<sup>4</sup> económicos para el pago de prestaciones al servicio

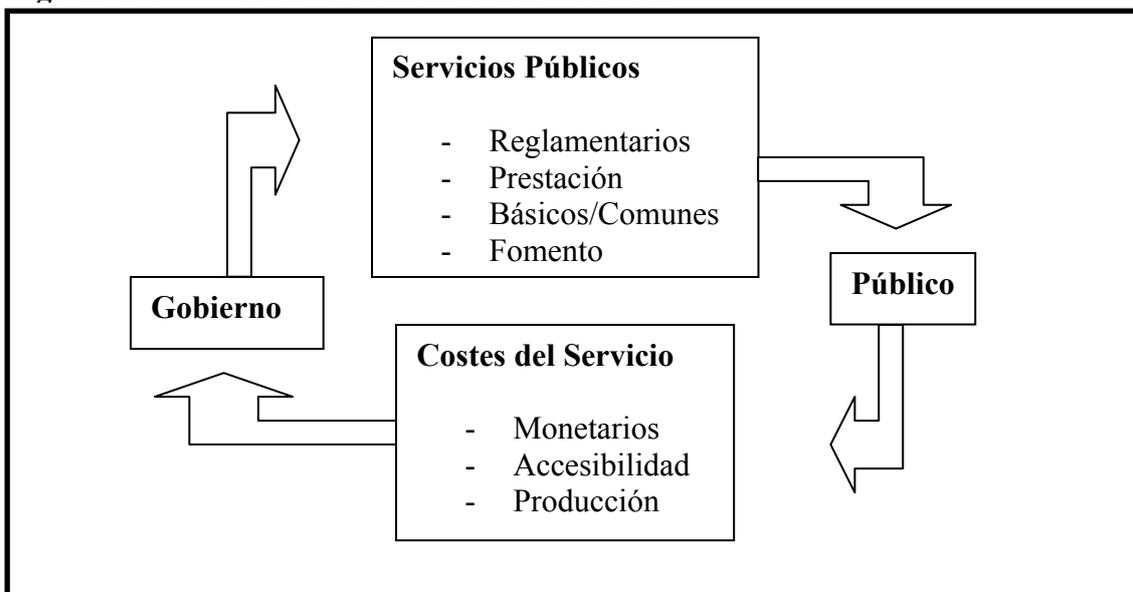
<sup>4</sup> Son instrumentos que introducen la elección al usuario en el proceso de obtención de bienes o servicios gestionados por el sector público que consisten en una participación parcial o total del Estado/Gobierno/Administración en el consumo privado de los ciudadanos de bienes o servicios producidos por empresas públicas y/o privadas, y permite al ciudadano destinar los recursos que el Estado le asigna al organismo que mejor satisface su necesidad. López, G. (2003): *Los nuevos instrumentos de gestión pública*. Colección de Estudios N°31, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.

público seleccionado y a los que se les define como intercambios monetarios obligatorios; pero además, existe un segundo intercambio monetario parcialmente obligatorio para algunas instituciones privadas y libre para el ciudadano que es la deuda pública la que suele resultar elemental para el desarrollo de políticas de gasto público especialmente cuando el gasto excede un 25-30% de lo presupuestado (Barea, 1991a).

Por otro lado, el *Intercambio de Dialogo Público*, donde se comunica la política pública y el público participa en el proceso de definición de las mismas. Dicha participación puede ser indirecta mediante el sistema electoral, o directa como grupo de presión, movimientos de defensa o incorporación en el proceso de definición.

Y por último, el *intercambio de Servicios* (véase Figura 1.4), el Gobierno actúa como prestador de los servicios y el público a los que se dirigen soportan unos coste de participación que pueden ser:, por un lado, monetarios en el caso que se realice un pago directo de impuestos, tasas,...(precio); y por otro lado, no monetarios en los que se encuentra el coste de accesibilidad (espacial, temporal y mental) y de participación en el proceso de prestación/producción.

**Figura 1.4: El Intercambio de Servicios Públicos**



Fuente: Chías (1995: 52).

Pero, a su vez, dentro de la Administración se generan tres nuevos intercambios públicos relacionados con la gestión:

El *Intercambio de la Eficacia Interna*, la relación que se establece entre los Servicios Generales (SG), aquellos que suministran bienes y servicios al resto de servicios de la Administración, y los Servicios de Contratación (SC), aquellos que definen los servicios públicos junto con las normas sobre los mismo y que, a su vez, contrata los servicios de prestación públicos/privados para su realización.

El *Intercambio de la Ordenación*, aquella que ocurre entre los Servicios de Contratación y las alternativas públicas de prestación (Servicio Público de Prestación: SPP).

El *Intercambio de Contratación*, la que se establece entre los Servicios de Contratación y las empresas privadas que prestan servicios públicos de carácter finalista (Empresas de Prestación de Servicios: EPS) o de provisión al sector público (Proveedores Privados: PP).

Durante mucho tiempo las Administraciones Públicas, amparándose en la defensa del interés general y en su independencia del mercado, han ignorado las necesidades del público al que deben satisfacer a través de los diversos procesos de intercambio (Bon y Louppe, 1981: 51). Una vez aceptado un modelo para orientar a la Administración Pública a maximizar la satisfacción de las necesidades sociales con los recursos disponibles, se plantea la cuestión de la definición, identificación y evaluación de tales necesidades (Martín, 1993) dado que la propia definición de la necesidad social es objeto de controversia. La aplicación de un enfoque de marketing mediante utilización de la investigación y estudio del público, es decir, del mercado, facilitará la información necesaria para apoyar la toma de decisiones, por lo que, parece conformarse como un complemento necesario garantizando el conocimiento de dichas necesidades y guíe a la Administración Pública hacia la forma más óptima de satisfacerlas. Pero además, debe tenerse en cuenta las necesidades normativas que vienen determinadas por el juicio de valor de un profesional o de un gestor político, y que dada la importancia que tienen en el diseño de las estrategias de gobierno, constituyen una diferencia fundamental entre el sector público y privado (Laufer, 1976: 79).

### **1.3. Las diferentes aplicaciones del marketing en el ámbito público**

#### **1.3.1. Introducción**

En cuanto a la concepción del Marketing Público como Marketing del Sector Público o Marketing en el Sector Público, Vázquez y Placer (2000) realizan una revisión de la literatura existente y establecen cuatro tipos de grupos o apartados en cuanto a los conceptos de Marketing Público. Nos centramos en el análisis realizado en las definiciones, puesto que en base a ellas y la aportación de Chías (1995) se realiza una clasificación de los diferentes aplicaciones del marketing dentro del concepto general del Marketing en el Sector Público, es decir, los diferentes marketing específicos dentro del Sector Público que conforman el concepto de Marketing en el Sector Público.

El primero lo forman las definiciones que se centran en el campo de aplicación del concepto de manera que realizan una definición del Marketing Público desde un sentido amplio o una perspectiva amplia (Antoine, 1992: 95; Miquel et al. 1994:154-157).

El segundo está formado por aquellas definiciones que al igual que el anterior se centran en el ámbito de aplicación del concepto, pero en este caso desde un sentido estricto, es decir, restringiéndolo. Por lo que, en este grupo se diferencia el sector público en dos, concretamente en el sector público no empresarial y empresarial (Hermel y Romagni, 1990: 6; Martín Armario, 1993: 650; Periañez y Villalba, 1996: 540; Esteban, 1997: 725; Santesmases, 2004: 927).

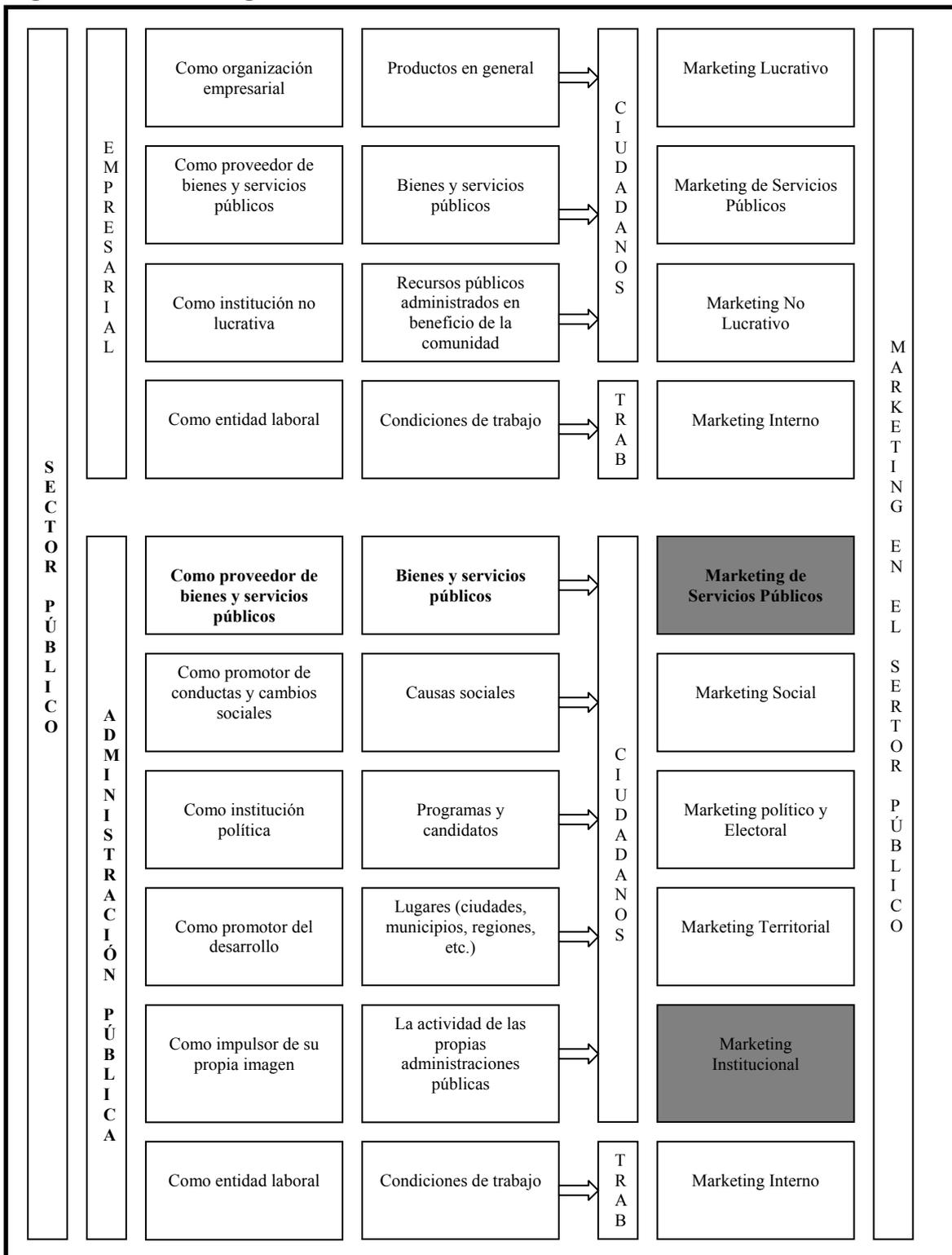
El tercero está formado por aquellas definiciones clasificadas como científicas dada la naturaleza de la utilización de los términos en su definición (Coffman, 1986: 5; Ortigueira, 1998:347).

El cuarto y último grupo, el formado por aquellas que se podrían denominar atípicas por la peculiaridad de los términos empleados y la orientación de los mismos (Epstein, 1991:35; Vela y Bocigas, 1996: 17; Chapman y Cowdell, 1998: 40).

Del análisis de las definiciones ya mencionadas y la aportación de Chías (1995), se observa que el marketing dentro del sector público acoge varias dimensiones. Por un

lado, se debe tener en cuenta el tipo de entidad u organización donde cabe diferenciar entre el sector público empresarial y no empresarial, y por otro lado, el objeto de la entidad, lo requerirá de la aplicación de un determinado marketing o de un marketing específico. Teniendo en cuenta lo anterior, la siguiente figura muestra de una manera gráfica las diferentes aplicaciones del marketing dentro del sector público. De aquí, nuestra postura a la hora de definir el concepto de marketing en la esfera de lo público como Marketing en el Sector Público, porque abarca diferentes aplicaciones de marketing y no se trata de un solo marketing como podría llevar a confusión con el término Marketing Público.

**Figura 1.5: Marketing en el Sector Público**



Fuente: adaptado de Cervera, (2001) y Vázquez. y Placer (2000)

Asumiendo la definición del Marketing Público como el “conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio que llevan a cabo los servicios públicos en orden de satisfacer necesidades sociales” (Martín, 1993: ) y atendiendo a Chias (1995 y 2007) desglosado, por un lado, en un nivel de gobierno en el que se aplica el que

denomina como marketing mix del gobierno, y en un nivel de gestión que denomina como marketing mix de gestión Chias (1995 y 2007); a nuestro parecer y atendiendo a las aportaciones de los autores de los que se ha definido la Figura 1.5, definimos el Marketing Público como aquel que aglutina en su seno el Marketing Público Institucional y el Marketing de Servicios Públicos.

A continuación se exponen las diferencias y relaciones entre los diferentes marketing que se encuentran en el entorno de la Administración Pública y el Marketing Público:

### **1.3.2. Marketing Público y No Lucrativo**

El marketing no lucrativo abarca el conjunto de actividades relativas a los intercambios que realizan las organizaciones no lucrativas públicas o privadas (Martín, 1993: 635). Aún siendo evidente la relación entre el marketing público y el marketing no lucrativo dado que el sector público, y más concretamente, la Administración Pública no tiene carácter lucrativo, el concepto de marketing no lucrativo se reserva a los intercambios que se dan en las instituciones no lucrativas privadas u organizaciones no gubernamentales (Martín, 1993: 635; Mique et al, 1994: 155; Satesmases, 2004: 927).

Aunque algunos autores (Lovelock y Weinberg, 1984: 31-37) establecieron otros elementos comunes entre las dos, existen grandes características diferenciadoras entre estas dos (Ritchie y Labreque, 1977; Lovelock y Weinberg, 1984: 33-37; Cofman, 1986: 2-4; Chias, 1995: 62):

- La forma de financiación: en las entidades públicas los individuos deben realizar sus aportaciones de manera directa o indirecta, pero en las entidades no lucrativas las aportaciones suelen ser voluntarias.
- Los procesos de dirección y control: las entidades públicas al tener un carácter político implica un mayor control del ciudadano en general por medio de sus representantes.
- El alcance de la actividad: la existencia en el ámbito público de limitaciones geográficas de competencias.

- La situación de mercado: situación de monopolio o privilegiada en el sector público.
- La forma de organización: la existencia de una organización mucho más rígida y burocrática en las Administraciones Públicas.
- El principio de igualdad y equidad: aunque el carácter de interés público, social o general que por ley pueden ostentar las entidades privadas no lucrativas, no las convierte en públicas, y en consecuencia, obligadas a cumplir los principios de igualdad y equidad que permanecen en el seno de las actuaciones públicas.

Además, la existencia entre las organizaciones no lucrativas de dos intercambios externos (Chias, 1995: 61-62) acentúa aún más la necesidad de diferenciación entre los dos. Por un lado, el intercambio de la donación, relacionado con las diferentes formas de financiación donde las instituciones no lucrativas se financian total o parcialmente por medio de las aportaciones realizadas por los donantes. Y por otro lado, el intercambio del trabajo personal, relacionado con la posible gestión de la institución por parte de los voluntarios aún existiendo también gestión profesional y/o mutual.

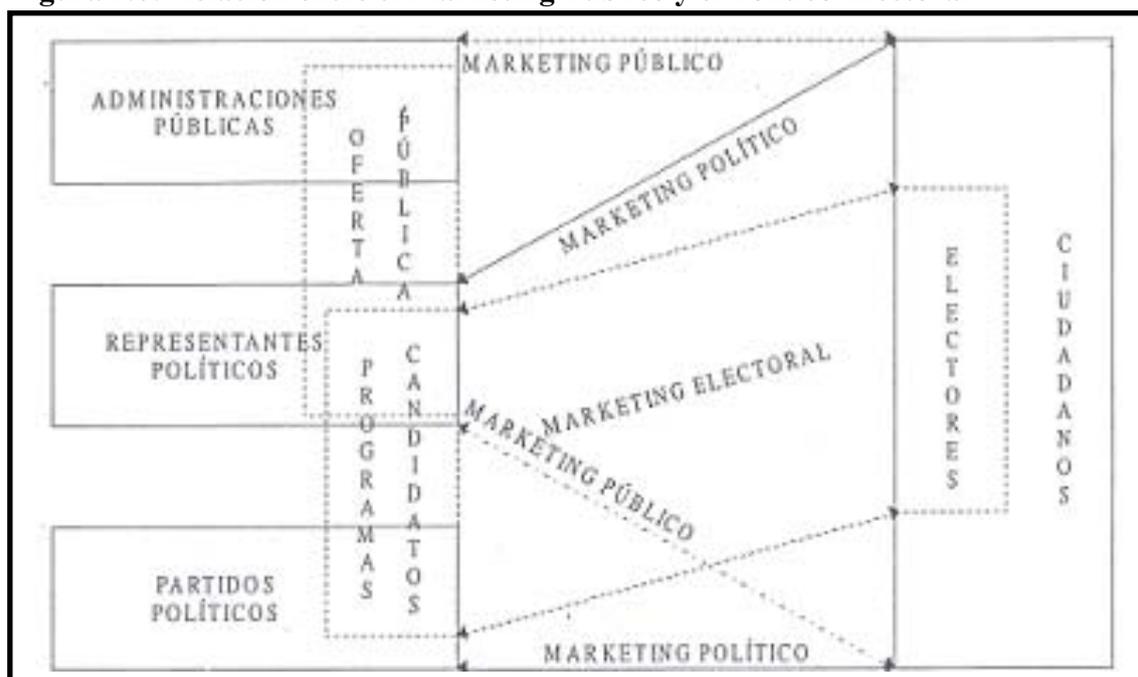
### **1.3.3. Marketing Público y Político-Electoral**

Según Santesmases (2004: 949), el marketing político “incluye las actividades desarrolladas para conseguir el apoyo y los votos de un determinado grupo a favor de alguna proposición, programa o candidato”. El marketing electoral “es parte del anterior y se refiere a las actividades específicas desarrolladas en campaña electoral para conseguir el voto a favor de un partido o un candidato, y por tanto, actividad de duración limitada y con objetivos a corto” (Santesmases, 2004: 950).

Tras lo expuesto, cabe señalar que el marketing público y el político-electoral se entrecruzan (véase Figura 1.6). El marketing político se centra en un público objetivo similar al del marketing público analizando los intercambios de los representantes políticos y partidos, candidatos y programas, con el público objetivo, el respaldo a los candidatos y programas. Pero, cuando estos intercambios se centran en el colectivo de

electores en época de campañas electorales se trata de marketing electoral. Siendo así, el marketing político-electoral y el público se entrecruzan en las actuaciones de los representantes políticos de las Administraciones Públicas, y especialmente en lo referente al cumplimiento de las promesas electorales y a los intercambios de información referentes a la comunicación del marketing-mix público (Vázquez y Placer, 2000: 93).

**Figura 1.6: Relación entre el Marketing Público y el Político-Electoral**



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 93).

### 1.3.4. Marketing Público y Social

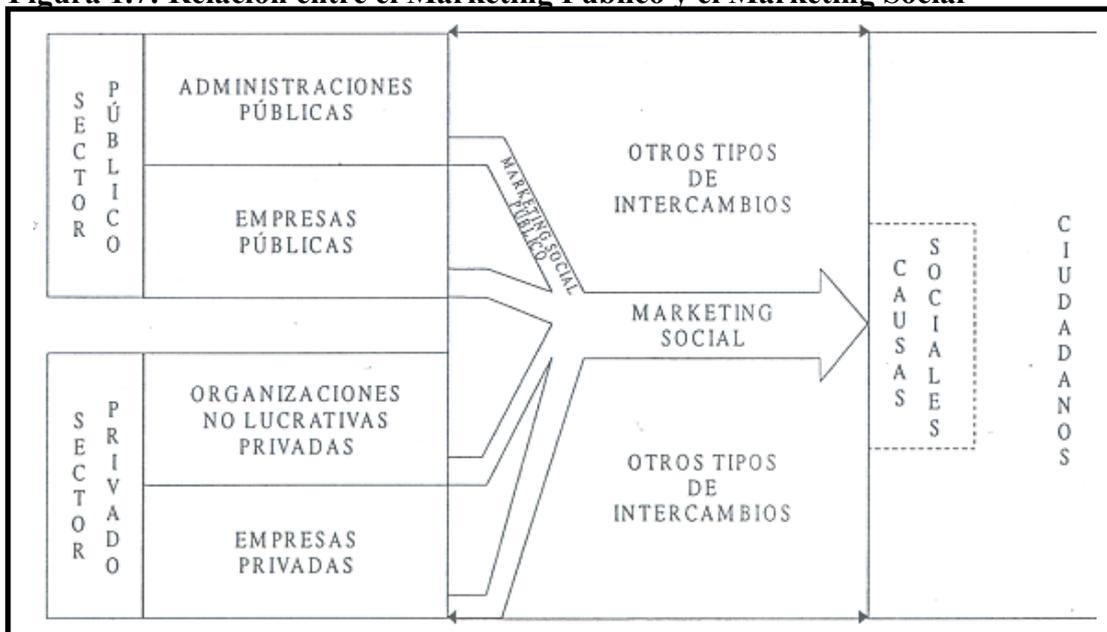
Como expone Santesmases (2004) “el marketing social es una parte o aspecto particular del marketing no empresarial, que persigue estimular y facilitar la aceptación de ideas o comportamientos sociales que consideran beneficiosos para la sociedad en general, o por el contrario, trata de frenar o desincentivar aquellas otras ideas o comportamientos que se juzgan perjudiciales”. Y a su vez, subraya que “el marketing social es sólo una parte del marketing que realizan las organizaciones no empresariales y que se limita al estímulo y apoyo de causas sociales, que no incluye la totalidad de acciones llevadas a cabo por estas organizaciones”. Pero se debe señalar que las organizaciones empresariales pueden desarrollar actividades de marketing para contribuir a causas sociales (Bloom y Noveli, 1981; y Varandarajan y Menon, 1988), es decir, realizan un

marketing relacionado con causas sociales, y que no resulta ser un marketing sin fines de lucro (Santesmases, 2004: 943).

El marketing social ha recibido diferentes denominaciones como la de marketing de las causas sociales, de las ideas o marketing de las cuestiones públicas (Kotler y Zaltman, 1971; y Fox y Kotler, 1980). La confusión podría derivar de la utilización precisamente de la última denominación pero las diferencias entre las dos son las siguientes (Chias, 1995: 66; y Vázquez y Placer 2000: 90):

- Las características de las prestaciones a través de las cuales se configura el marketing social pueden ser las mismas con independencia de la naturaleza de la entidad (empresa pública y privadas, organismos públicos, y organismos privados sin ánimo de lucro).
- El público objetivo en el marketing social son las causas sociales que son una parte del público objetivo del marketing público.

**Figura 1.7: Relación entre el Marketing Público y el Marketing Social**



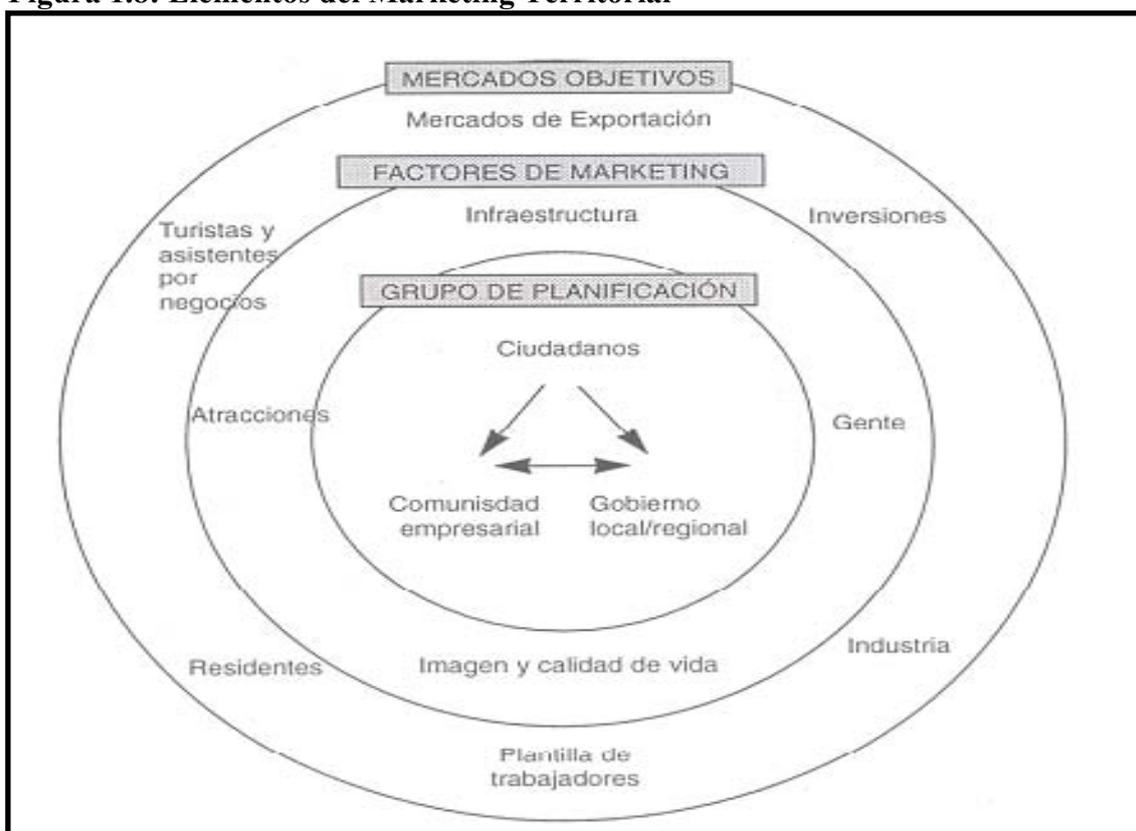
Fuente: Vázquez y Placer (2000: 90).

### 1.3.5. Marketing Público y Territorial

El marketing territorial tiene como fin difundir el conocimiento de un territorio y de sus actividades, y así, favorecer su desarrollo. Una de las características propias es la complejidad de la red relaciones (Texier, 1993) (Véase Figura 1.8) y por tanto el número de intercambios que ocurren entre los diferentes actores.

Atendiendo a Aguirre (2008: 269) son varias las instituciones públicas, pero no sólo ellas<sup>5</sup>, las que pueden intervenir en el proceso de rehabilitación de un territorio. Por eso, si la gestión de los recursos se encuadra dentro de un programa de desarrollo planificado con el objetivo de mejora del territorio, esas acciones de marketing público se corresponderían con acciones de marketing territorial, pero sin simultaneidad o equivalencia (Vázquez y Placer, 2000: 95).

**Figura 1.8: Elementos del Marketing Territorial**



Fuente: Kotler, Haider y Rein (1993: 19)

<sup>5</sup> Aunque como indican Vázquez y Placer (2000) resulta escasa la aplicación del marketing territorial en el sector privado, resulta de vital importancia su participación (Aguirre, 2008; Elizagarate, 2008) en el marketing territorial dirigido por las Administraciones Públicas.

Aun existiendo conexiones entre el marketing público y territorial en determinadas acciones, la verdad es que les separa una gran diferencia en cuanto al público objetivo al que se dirige cada uno. Mientras que el marketing público se dirige única y exclusivamente a los ciudadanos, el marketing territorial tiene que tener en cuenta además de éstos a los inversores y visitantes (Elizagarate, 2008: 47).

### **1.3.6. Marketing Interno y el Marketing Público**

La transición progresiva en el sector público desde una cultura orientada a la burocracia hacia aquella orientada a la gestión y calidad (Vázquez y Placer, 2000: 97), exige una preparación técnica del personal y una revisión del funcionamiento para que el espíritu de marketing se instale en la organización (Hermel y Rogmani, 1990). En este sentido, el marketing interno favorecerá la introducción de conocimientos y técnicas de marketing a la gestión y al desarrollo interno de la organización (Miquel et al, 1987: 70).

El marketing interno en el ámbito público buscará motivar a las personas que prestan sus servicios en la organización pública, y de esta manera orientándoles hacia el logro de los objetivos de la organización pública (Vázquez y Placer, 2000: 97). La satisfacción del personal encargado de relacionarse con el cliente público (ciudadano) o de la prestación del servicio al público puede repercutir en las acciones del marketing público.

Como apuntaban Vázquez y Placer (2000), se puede decir que el marketing interno complementa o incluso forma parte del marketing público, en tanto en cuanto, las acciones son realizadas por la Administración Pública.

### **1.3.7. Niveles del Marketing Público o de la Administración Pública**

Como consecuencia de su consideración como sistemas en constante interacción con su entorno económico y social, las organizaciones públicas no pueden limitar su relación con el público a través de los productos que prestan sino que deben relacionarse con toda la sociedad frente a la que debe legitimar su existencia (Laufer y Burlaud, 1989). De todo ello, surgen diferentes conceptos de marketing: el marketing de institucional,

de relación o “de la caja negra” y marketing de producto (Laufer y Burlaud, 1989). En este mismo sentido Vázquez y Placer (2000), señalan que el marketing institucional forma parte del marketing público como aquel que debe legitimar la actividad de la Administración Pública en su conjunto, junto con el marketing de servicios públicos que se centra en la relación de intercambio entre el público y un servicio público concreto. En este mismo sentido, Chias (1995) también considera esa misma distinción cuando plantea un marketing público formado por el marketing-mix de gobierno y el marketing-mix de gestión.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos llegar a afirmar que el Marketing Público o de la Administración Pública está compuesto por dos aplicaciones de marketing:

- Marketing Público Institucional, aquél que se centra en el intercambio de dialogo público. De esta manera se provee la capacidad de agregar los distintos programas mediante una planificación de la actividad administrativa basada en criterios de transparencia y racionalidad (Röber, 1989), y por tanto, facilitando su legitimación en el entorno en que se ubica (Martín, 1993: 661).
- Marketing de Servicios Públicos, aquél que se centra en el intercambio de servicios públicos, facilitando la legitimación de la Administración Pública mediante los productos/servicios que oferta.

Pero además, los dos niveles de marketing no se dan de forma aislada y/o antagónica, sino que coexisten, si bien en distintos niveles, entre ellos en función de la capacidad de concretar las acciones en productos tangibles (Laufer y Burlaud, 1989; y Vázquez y Placer, 2000). De esta manera, la Administración Pública dada su dificultad para tangibilizar sus acciones a tendido a la legitimación institucional dejando a un lado la legitimación mediante el producto/servicio. Esto implica que a la hora de definir la estrategia de marketing en la Administración Pública (Vázquez y Placer, 2000: 29):

- Mediante la identificación y concreción de los productos/servicios se deberá adecuar la proporción de la utilización de las dos legitimaciones, es decir, los dos niveles de marketing.

- Se deberá actuar de manera simultánea para legitimar lo que sucede en el interior de la organización.

A su vez, Chias (1995) plantea que pueden existir diferentes categorías o tipos de marketing público o más bien de marketing de servicios públicos, ya que la cuestión es planteada en base a la diversidad de contenidos de la oferta pública y de las características propias de cada una, dice: “la amplitud tipológicas de los servicios públicos podría exigir metodologías diferentes para su diseño, lo que le condujo hacia la formulación de la metodología de planificación estratégica del marketing público (definida para proceder) y a su posterior aplicación a diversos servicios públicos”. Establece cinco categorías de servicios públicos adaptando los criterios de clasificación de servicios formulados por Lovelock (1983: 9-20), y atendiendo a las especificidades de los servicios que forman parte de la oferta de la Administración Pública y a la utilidad colectiva e individual del servicio:

- Servicios comunitarios, de usuario colectivo y sin pago directo, por ejemplo: la policía o las infraestructuras.
- Servicios de prestación, de usuario individual, por ejemplo: la enseñanza o las pensiones.
- Servicios reglamentarios, de usuario individual y con pago directo, por ejemplo: la concesión de una licencia de obra.
- Servicios reglamentarios, de usuario individual y sin pago directo, por ejemplo: recaudación tributaria.
- Servicios de fomento, de usuario individual, por ejemplo: promoción de los avances tecnológicos o de la Economía Social.

Pero concluye diciendo que “no es necesario generar una metodología específica de planificación, ni de diseño para cada tipo de servicio público, sino tan sólo una aplicación de los conceptos de oferta de servicios y servucción a la singularidad de cada servicio público”.

#### **1.4. La aplicación del marketing en la Administración Pública**

Los trabajos hacia el enfoque temporal (Hermel y Romagni, 1990) de las actuaciones de marketing en la administración han establecido dos etapas claramente diferenciadas. La primera, *el marketing de primera generación*, esta etapa se caracteriza porque los servicios son poco o mal conocidos y utilizados. Por ello, se orienta la solución hacia la comunicación, mediante la publicidad y promoción del servicio en los puntos de contacto con el público, y a la resolución de los problemas de acogida, donde se crean puntos de información y servicios de reclamaciones. La segunda, *el marketing de segunda generación*, aparece cuando se introducen las necesidades del público como elemento importante en la elaboración de proyectos y, en consecuencia, se potencian los estudios de actitudes y mentalidades del público, y se consulta a las asociaciones de consumidores y usuarios en la fase de discusión y concertación que precede a la decisión. Ello exige una preparación técnica del personal y una revisión del funcionamiento para que el espíritu de marketing se instale en la organización.

En este sentido, *La Administración al Servicio del Público* realizado por la OCDE (1996) se considera fundamental “abandonar la noción de relación entre administrado y administrador para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público” (OCDE, 1996: 19), desarrollando un nuevo valor de gestión: la Administración receptiva: Receptividad entendida “como la inteligibilidad y la accesibilidad de la Administración, su capacidad para responder a las necesidades de los clientes dentro de los límites que definen los poderes públicos y las posibilidades que ofrecen a sus clientes para que participen en las actividades administrativas” (OCDE, 1996: 63). Se establecen cuatro grandes ejes sobre la idea de una Administración receptiva (OCDE, 1996: 39-42):

- la compresibilidad del sistema administrativo, que se definan las responsabilidades y competencias;
- la respuesta a las necesidades de los clientes, que el cliente tenga la posibilidad de adaptación del contenido y el proceso de la actividad administrativa para alcanzar los objetivos del programa;

- la accesibilidad, que sea accesible en el plano espacial, temporal y material;
- el fomento de una participación activa, que permita la participación de los clientes en el proceso de producción.

Receptividad que “puede compararse sobre todo con la disciplina de las ciencias de la gestión que es el marketing” (OCDE, 1996: 61), de hecho, el informe elaborado por OCDE (1996) “intenta mostrar que un espíritu más abierto a la gestión, incluso al marketing, es condición indispensable para una mayor receptividad de la Administración” (OCDE, 1996: 243).

Además, en el estudio sobre la evolución de las relaciones entre la Administración y el usuario realizado en Francia, España, Gran Bretaña, Italia y Alemania, se concluye que “la necesidad de mejorar estas relaciones se considera hoy en todos los países como una obligación inexcusable. Las actuaciones de reforma de sus administraciones públicas, presididas por la idea de que la creencia clásica en unas relaciones descompensadas entre Administración-administrados debe dejar paso a una nueva concepción de carácter igualitario en la que la Administración no es sino un servicio y el público, su clientela” (Institut Français des Sciences Administratives, 1991: 8).

Por su parte, el informe de la Comisión Europea (Fundación Europea para la mejora de las condiciones de Vida y Trabajo, 1991: 37-77) sobre la modernización pública hace referencia a la estrategia de marketing, a la que dedica un apartado, y en el que se reconoce el esfuerzo para introducir encuestas entre los consumidores como un instrumento básico de gestión: “Estas iniciativas no se realizan en el contexto de un compromiso general con una estrategia global de mercado. Es necesario crear un espacio organizativo para traducir la información obtenida mediante estas encuestas en políticas y prácticas institucionales” con lo que analizando las iniciativas desarrolladas, lleva a concluir: “En resumen, parece existir un consenso general entorno a la necesidad de adoptar una estrategia que implique a toda la organización, consumidores, personal y directores, para conseguir un cambio en los servicios públicos de las tradicionales burocracias a unas organizaciones realmente destinadas a servir al público”

Así, es a finales de la década de los 90, tras los años 80-90 en el que el marketing fue aplicado desde una perspectiva centrada en el producto, cuando las Administraciones Públicas se centran en los ciudadanos convirtiéndose éstos en el punto central de toda actividad y concentrándose en los deseos de los ciudadanos, el desarrollo de servicios basados en sus necesidades y en el estudio de su satisfacción (Bouzas-Lorenzo, 2010).

## **2. La Administración Pública como ámbito de aplicación del marketing.**

### **2.1. Enfoque jurídico: Derecho Administrativo**

#### **2.1.1. Introducción**

La Administración Pública no es más que una fórmula abreviada con la que se hace referencia a una realidad mucho más compleja, de hecho no existe una sola Administración Pública, sino varias Administraciones (Santamaría, 2004a: 63).

Los aparatos de gobierno y gestión de los intereses generales se organizan, en gran parte de los Estados occidentales incluido el Estado español, en tres niveles con dimensión territorial descendente. En España, estos niveles se representan por el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Pero la existencia de tres niveles no significa que sólo existan tres Administraciones, ya que en cada nivel nos podemos encontrar, y de hecho así es, con más de una Administración. Por ejemplo, en España hay diecisiete Comunidades Autónomas que cada una de ellas conforma una estructura de Gobierno separada e independiente y así posee una Administración propia. Pero con ello no se agota el número de Administraciones existente, puesto que, las Administraciones territoriales mencionadas pueden disponer y disponen de un conjunto de entes instrumentales de diversas características creadas por ella y que desempeñan actividades y competencias propias de la Administración matriz (Santamaría, 2004a: 64).

En este sentido Cervera (1999: 20) indica que la Administración Pública (Sector Público) española, siguiendo la organización territorial de la Constitución española de 1978, está formado por tres órdenes fundamentales: Administración Pública Estatal, Administración Pública Autonómica y Administración Pública Local.

Se entiende como Administraciones Públicas<sup>6</sup>:

- a. La Administración General del Estado.
- b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c. Las Entidades que integran la Administración Local.
- d. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública.

El Derecho Administrativo considera a la Administración Pública como aquel sujeto de derecho, y por tanto que tiene tanto derechos como obligaciones, titular de poder público y que teniendo capacidad jurídico-pública puede actuar en ocasiones con capacidad jurídico-privada (Cervera, 1999: 20).

### **2.1.2. Los órganos administrativos**

El art. 5.2. de LOFAGE<sup>7</sup> dispone que “tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros , o cuya actuación tenga carácter perceptivo”. Ley cuyo ámbito de aplicación es, como se cita en dicho artículo en el marco del régimen jurídico común, todas las Administraciones Públicas, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella para el desarrollo de su actividad.

Así, esta Ley configura al órgano como uno de los tres elementos, junto a la unidad administrativa y al puesto de trabajo, sobre los que se estructura la Administración General. Desde un punto de vista formal, considera órganos aquellos que ella misma califica como tales; por un lado, los órganos superiores: Ministros y Secretarios de Estado; y por otro, los órganos directivos: Subsecretarios, Secretarios Generales,

---

<sup>6</sup> El art. 2. Ámbito de aplicación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento administrativo común. Cabe destacar que las Entidades del apartado d. de esta clasificación sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas y en el resto lo que dispongan sus normas de creación.

<sup>7</sup> Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales. Y desde un punto de vista material, tal y como se desprende del párrafo anterior, considera órgano a todas las unidades administrativas de rango inferior a las citadas, bien porque sus funciones tienen efectos jurídicos frente a terceros o bien porque su actuación tenga carácter perceptivo. Pero lo importante es que los órganos imputan jurídicamente su actividad a la totalidad de la organización personificada a la que pertenecen (Parada, 2004b: 21). O como señalaba Santamaría (2004a: 405), son órganos aquellas unidades funcionales que ostentan el poder de expresar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente en que se integra.

Los órganos administrativos son unidades especiales que se encuentran dentro de la estructura de la Administración. La Administración en su totalidad tiene personalidad jurídica pero los órganos administrativos no, aunque pueden valerse de la personalidad jurídica de la Administración. Los elementos diferenciadores de los órganos son los siguientes (Urrutia, 2008: 28):

- Tener un conjunto de funciones y tareas,
- Tener recursos materiales y financieros para la realización de esas funciones y tareas, y
- Ser titular.

Además, será la persona física titular del órgano (o grupo de personas en el caso de órganos colegiados) la que expondrá la voluntad del órgano, tomando así la voluntad de la/s persona/s como la voluntad del órgano (Urrutia, 2008: 28).

En el siguiente cuadro se muestra la calificación de los órganos administrativos desde un orden estructural, es decir, atendiendo a su estructura y orden funcional, dividida ésta en el suborden territorial que hace referencia al ámbito territorial del órgano y el suborden función que tiene en cuenta las funciones que se le atribuye al órgano.

**Cuadro 1.1: Clasificación de los órganos administrativos**

Orden	Suborden	Concepto	Definición
<b>Estructural</b>		Unipersonales	Aquellos cuyo titular es una persona física
		Colegiados	Aquellos cuyo titular es un conjunto de personas físicas que de forma colectiva conforman la voluntad del órgano
<b>Funcional</b>	Territorial	Centrales	Aquellos cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio (p.ej., Gobierno)
		Periféricos	Aquellos cuya competencia territorial es limitada (p.ej., Delegado del Gobierno)
	Función	Activos	Declaraciones de voluntad (p.ej., Ministro o Consejero)
		Consultivos	Declaraciones de juicio (p.ej., Consejo de Estado)
		Deliberantes y de control	Actos de fiscalización (p.ej., Intervención General)

Fuente: elaboración propia a partir de Santamaría (2004a: 409-413).

Cabe destacar, que existen a su vez las denominadas unidades administrativas ya mencionadas que son aquellas unidades funcionales que mediante las funciones que se les atribuyen no pueden generar ningún tipo de consecuencia jurídica o/y aquellas que no pueden intervenir decisivamente en los procesos administrativos. O como apunta la propia Ley LOFAGE “elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas”.

En cuanto a la creación de los órganos y unidades administrativos en el seno de cada Administración territorial compete a cada una de ellas. “Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización”<sup>8</sup>. Por lo que, corresponde a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco la creación de los órganos y unidades administrativas en su ámbito de aplicación.

Las normas de organización han de dictarse con los mismos requisitos formales de las restantes normas jurídicas, es decir, procedimiento legislativo si se trata de leyes y de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general si se trata de normas reglamentarias (Parada, 2004a).

<sup>8</sup> Art. 11 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### 2.1.3. La actividad organizatoria

Tras delimitar las personas públicas y los órganos que la componen, analizaremos la ordenación y configuración de la complicada estructura que éstos forman, la cual se lleva a cabo por medio de cuatro tipos de técnicas jurídicas (Santamaría, 2004a: 440-505):

- Técnicas de estructuración: La potestad organizatoria. Esta técnica hace referencia a la potestad Parlamentaria de creación, modificación y extinción de entes públicos, y potestad de la Administración (Estatal, Autónoma) de creación, modificación y extinción de órganos de la propia Administración.
- Técnicas de distribución funcional: Simultáneamente a la definición de la estructura de la organización se deben distribuir las tareas que se le encomiendan entre las diversas unidades funcionales mediante la asignación de competencias. Aún así, esta distribución de competencias puede ser modificada por razones políticas o técnicas mediante técnicas de translación de competencias entre entes públicos u órganos de un mismo ente público.
- Técnicas de unidad y coherencia: Son aquellas con las que tienden a asegurar la coherencia de actuación del conjunto de las Administraciones Públicas (Técnicas de cooperación y coordinación) y la unidad de acción en cada una de ellas (Los principios de dirección y jerarquía, y técnicas de coordinación y control).
- Técnicas de asociación de sujetos privados a la realización de funciones públicas: Tradicionalmente, sujetos privados han venido realizando funciones públicas vinculadas éstas a la Administración por potestades de ordenación, de dirección y control. Se pueden definir tres supuestos: primero, el desempeño de funciones públicas por entes asociativos privados (*autoadministración corporativa*); segundo, el desempeño de funciones públicas por sujetos privados actuando externamente a la organización administrativa (*ejercicio privado de*

*funciones públicas*); y tercero, la inserción de sujetos privados en los órganos públicos (*incorporación a órganos administrativos*).

## 2.2. Enfoque económico-contable: Sector Público

A la hora de delimitar el Sector Público desde un enfoque económico-contable debe hacerse referencia al Sistema de Cuentas de las Naciones Unidas (SCN) y al Sistema de Cuentas Europeo (SEC). Éste último, realiza una ordenación de los distintos sectores que actúan en la actividad económica atendiendo a la función desarrollada por las unidades que componen el sistema económico y a la fuente principal de recursos (véase Cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2: Instituciones que configuran el Sector Público según el SEC**

Unidad Institucional		Función	Recursos
<b>Sector Público Empresarial</b>	Empresas públicas con personalidad jurídica	Producir bienes y servicios no financieros destinados a la venta. Financiar: Banco Central y autoridades monetarias. Asegurar.	Ingresos de la venta de la producción. Fondos de pasivos contraídos. Primas
	Empresas públicas sin personalidad jurídica cuasi sociedades	Producir bienes y servicios. Financiar. Asegurar.	Venta Fondos Primas
<b>Administraciones Públicas</b>		Administrar y financiar un conjunto de actividades que principalmente no producen para la venta a favor de la colectividad.	Impuestos Tasas Contribuciones.

Fuente: López y Utrilla de la Hoz (1998: 55).

A su vez, el propio SEC divide la Administraciones Públicas en Administración Central, Local y Administraciones de la Seguridad Social. El SEC propone que cada país realice, a partir del nivel anterior, las divisiones que crea oportunas con el fin de adaptarse a la realidad de sus instituciones. En España tanto el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) realizan la siguiente subdivisión (López y Utrilla de la Hoz, 1998: 59):

1. Administraciones Públicas.
  - a. Administración Central:
    - o Estado.
    - o Organismos de la Administración Central.
  - b. Administraciones Territoriales.
    - o Comunidades Autónomas.
    - o Corporaciones Locales.
  - c. Administraciones de la Seguridad Social.
    - o Sistema de Seguridad Social.
    - o Otras Administraciones de la Seguridad Social.
2. Empresas públicas no financieras.
3. Instituciones de Crédito.

### **2.3. Enfoque de marketing: Sector Público**

En unos de los pasos más importantes para la aplicación del marketing en el sector público es la delimitación o clasificación del mismo para ordenarlo y delimitarlo. Tal y como indicaba Cervera (1999) es de vital importancia establecer una clasificación de las Administraciones Públicas al margen de las distintas legislaciones nacionales y que, por lo tanto, facilita el análisis y desarrollo del marketing.

En este sentido, Lovelock y Weinberg (1984) establecen una clasificación de las organizaciones públicas teniendo en cuenta el origen de su financiación y el nivel de control político al que están sujetas las mismas, pero esta clasificación no hace referencia a las Administraciones públicas (Cervera, 1999: 28), que son objeto de estudio del presente trabajo.

Por ello, cabe destacar la clasificación establecida por Chías (2007) del sector público atendiendo a la naturaleza del bien intercambiado y el carácter empresarial o no de la gestión de la oferta o del bien intercambiado y en la que se hace referencia a las Administraciones Públicas:

- ***Empresas productoras públicas*** de bienes (construcción naval, minería, etc.), que pueden ser subvencionadas por la que históricamente se ha denominado interés nacional, y que por tangibilidad del bien producido tienen un proceso de intercambio diferente y diferenciado de los servicios.
- ***Empresas de servicios públicos***, tanto si son concesionarias de servicios públicos que gestionan con recursos privados (compañías de agua, gas, etc.), como aquellas empresas de servicios públicos que no se gestionan básicamente con recursos procedentes del erario público (compañías aéreas, marítimas, etc.). En estos casos el papel de la Administración es el de regulación y control de su actividad a través del poder legislativo, que podría determinar aportaciones de recursos públicos que permitan que su carácter de servicio público no se pierda.
- ***Servicios de la administración***, este grupo central configura toda la actuación que se realiza desde la propia Administración, desde la planificación a la ejecución directa al público. Este grupo abarca tanto a la Administración Central como a la Administración Territorial (Comunidades Autónomas, Diputaciones,...).

### **3. Los servicios de la Administración: servicios públicos**

#### **3.1. Enfoque jurídico: Derecho Administrativo**

El análisis jurídico de la actividad administrativa se lleva a cabo, hoy en día, por medio de un estudio abstracto y transversal de la actividad administrativa, que tienen por objeto la construcción y definición de los contenidos y formas jurídicas genéricas que la Administración utiliza, en combinaciones variables en cada uno de los sectores que abarca (la sanidad, la educación, etc.). Esta perspectiva de análisis abstracto de la actividad administrativa debe abordarse desde los enfoques de su forma, qué cosas hace,

(perspectiva material) y su contenido, cómo las hace (perspectiva formal) (Santamaría, 2004b). En este trabajo nos vamos a centraremos en el análisis desde el enfoque de su forma, es decir, que es lo que hace la Administración, *perspectiva material*. La ciencia del Derecho Administrativo define la acción de la Administración desde una *perspectiva material*, es decir, qué cosas hace la Administración, qué tipo de funciones sociales desempeña, como *actividad administrativa*.

Toda actividad administrativa está sujeta a estos determinados principios (Parada, 2004a):

- a- Legalidad o norma previa: Conforme al artículo 103 de la Constitución la Administración debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.
- b- Igualdad: Tanto las Administraciones Públicas como el resto de poderes públicos están sujetos a este principio por el artículo 14 de la Constitución: “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo o religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.
- c- Proporcionalidad: supone que los medios empleados se correspondan con los resultados, sin que éstos sobrepasen las necesidades públicas.
- d- Buena fe y confianza legítima: en el Derecho administrativo ambos principios han sido introducidos por la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común: “Las administraciones deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima” (art. 3.1). La buena fe remite a una creencia del sujeto sobre la licitud jurídica de su propia actuación. La confianza legítima responde al deber de la Administración de no variar su conducta si con ella le ha generado al administrado expectativas razonables de continuidad.
- e- Interés público: es un interés común que aunque no beneficia a la totalidad de la comunidad, si beneficia al menos a una fracción importante. El interés público puede coincidir, en ocasiones, con el interés privado, lo que por

definición ocurre en la actividad administrativa de fomento, en que se trata de estimular a los particulares para que cumplan sus objetivos privados que al mismo tiempo redundan en interés general.

Desde nuestro punto de vista, la adopción de un criterio clasificatorio no es una cuestión que deba ocupar excesiva atención. Siendo todos, por definición, insuficientes o inexpresivos, no cabe mejor solución práctica que atenerse a las pautas habitualmente seguidas por la doctrina y asumir la tripartición de las formas de la actividad administrativa, que tiene la indiscutible ventaja de ser la más común en nuestra literatura científica (Santamaría, 2004b). Por tanto, el Derecho Administrativo se vale de la clasificación tripartita de las formas de la actividad administrativa, tradicional en el Derecho español, y que está recogida en las siguientes tres formas de actividad:

Por un lado, la *actividad de limitación o policía*<sup>9</sup>, forma de intervención mediante la cual la Administración restringe la libertad de los derechos o la actividad de los particulares pero sin sustituir con su actuación la actividad de éstos. Sin embargo, en la actualidad se amplía su nómina a costa del amplio concepto de actividad de limitación o policía porque la Administración española (a diferencia de otras, como la francesa o italiana o, en todo caso, en mayor medida que éstas) ha sido investida de funciones de indudable carácter judicial, de tipo sancionador y arbitral, que desbordan el concepto de limitación o policía y que, por ello, merecen tratamiento diferenciado como actividades administrativas impropias o cuasi judiciales (Parada, 2004a). Dos actividades que poseen importancia y volumen temático suficientes para hacer aconsejable un examen separado (Santamaria, 2004b). Con todo ello se diferencia de la actividad de limitación o policía, por un lado, la *actividad administrativa sancionadora* que tiene naturaleza garantizadora de cualquier otro tipo de actividad administrativa, porque la actividad sancionadora presupone una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, por lo que impide decir que se está limitando su derecho (no hay limitación jurídica donde hay una conducta contraria a Derecho); y por otro lado, la *actividad arbitral* con la que se acoge la actividad administrativa de mediación entre los intereses y derechos de los particulares, actividad que decide o arbitra entre pretensiones contrarias de los particulares, actuando como verdadero árbitro mediador.

---

<sup>9</sup> También definida como actividad de ordenación por Santamaria (2004b), del que excluye la actividad sancionadora, pero incluye la actividad administrativa arbitral.

Por otro lado, la ***actividad de fomento*** o incentivadora que estimula mediante diversos premios o apoyos el ejercicio de la actividad de éstos para que la oriente al cumplimiento de determinados fines de interés general. Atendiendo a las ventajas que se otorgan a particulares cuya acción pretende incentivarse, el fomento puede consistir en medidas *honoríficas*, como las condecoraciones militares o civiles, el otorgamiento de títulos nobiliarios, los títulos y clasificaciones académicas; *económicas*: primas, subvenciones, desgravaciones fiscales, etc.; y *jurídicas*: carácter de beneficiarios de la expropiación forzosa, otorgamiento de concesiones a los descubridores de minas o aguas subterráneas, etc. (Parada, 2004a).

Y por último, la ***actividad de Prestación o de Servicio Público*** por la que la Administración suministra prestaciones a los particulares (sanitarias, docentes, culturales, de transporte, etc.). Tras la aplicación del dogma neoliberal de reducción máxima del sector público, el Estado se ha desprendido de las empresas públicas simples productoras de bienes de que era titular mayoritario o minoritario, como REPSOL, GAS NATURAL, TELEFÓNICA, ENDESA, ARGENTARIA, ACERALIA e IBERIA. Por consiguiente, ni más servicios públicos ni ninguna actividad industrial del Estado. Ese es el nuevo paradigma, el paradigma norteamericano que se introdujo por la vía del Derecho comunitario con la glorificación del principio de libre competencia, paradigma que es necesario explicar para entender la nueva situación. Situación donde en el Estado sólo restan servicios públicos vinculados al ejercicio de las funciones de soberanía, como defensa nacional, la justicia y la seguridad pública, aunque abierta a la iniciativa privada (empresas de seguridad). Y también quedan a su cargo los servicios sociales irrentables, como la educación, la sanidad, la asistencia social y la seguridad social, compatibles todos ellos con la iniciativa privada (Parada, 2004a).

A la hora de clasificar los servicios ofrecidos por la Administración, a nuestro juicio, es la ciencia del Derecho Administrativo quien con mejor precisión define los distintos tipos de servicios ofertados por la administración. Para que los términos utilizados en el Derecho Administrativo resulten más apropiados desde nuestra perspectiva de marketing, se procede a asignarle a cada término uno más acorde junto con una definición concreta.

### 3.2. Enfoque de marketing: Servicio Público

Los elementos que definen y caracterizan un servicio público como oferta y al proceso de intercambio son, desde la perspectiva de marketing (Chías, 1995): el ser un servicio, el ser de interés general y estar regulado por un régimen especial. En este sentido Santesmases (2004) define que un servicio público se caracteriza por ser de interés general y estar regulado por un régimen jurídico especial. Los tres elementos anteriormente mencionados, a su vez están muy relacionados con los principios a los que están sujetas las actividades administrativas:

- ***Ser un servicio.*** Las características que se establecen para definir un servicio son las de intangibilidad, inseparabilidad y heterogeneidad.
  - Intangibilidad: que un servicio sea intangible significa que no se puede apreciar con los sentidos antes de ser adquirido e incluso que resulte difícil imaginarse el servicio (Grande, 2005), y por lo tanto, el servicio se puede percibir de forma subjetiva. Aunque muchos servicios incluyen elementos tangibles como puede ser el caso de carreteras, un camión de bomberos o un conjunto de documentos, la esencia del servicio es la intangibilidad del propio fenómeno del servicio, en el caso de los ejemplos anteriores: transporte, extinción de incendios y obtención de permisos. Por ello, resulta difícil evaluar el servicio y el proceso de adopción del mismo antes de adquirirlo, por lo que las estrategias de tangibilización cobran una gran importancia.
  - Heterogeneidad: que un servicio sea heterogéneo significa que es difícil estandarizarlo. El problema de estandarización surge por dos dimensiones. En primer lugar, la participación en la producción del cliente y su habilidad y dominio en el proceso productivo dará resultados diferentes (Chías, 1995); y en segundo lugar, teniendo en cuenta la persona que preste el servicio ese servicio puede variar (Grande, 2005). En consecuencia, resulta de vital importancia la

formación al usuario y la formación del factor humano de prestación del servicio.

- Inseparabilidad: significa que los servicios se producen y consumen simultáneamente lo que provoca dificultades de definición de la calidad, puesto que sólo se definirá a posteriori. Ello implica que el servicio sea una serie de pequeñas actividades que hace que su evaluación se vaya formando como suma de cada una de ellas.

La intangibilidad, la heterogeneidad e inseparabilidad hace imposible almacenar la capacidad ociosa cuando la demanda baja, por lo que el diseño del nivel de capacidad de prestación se convierte en un factor clave.

- ***De interés general.*** Chevalier (1971) y Chías (2007) subrayan las reglas por las que se caracteriza un servicio público de interés general o público:

- Principio de igualdad, para todos los que tienen que ver con el servicio y no sólo para el que lo consume<sup>10</sup>;
- Principio de continuidad, por el que el servicio debe ser regular y continuo; y
- Principio de movilidad, por el cual el servicio debe adaptarse a las necesidades del público.

- ***Con un régimen jurídico especial.***

Desde el punto de vista del marketing, el interés general del servicio público es el punto fundamental que lo diferencia del privado y que caracteriza la gestión pública del mismo. La Administración pública debe cumplir el principio de igualdad por estar al servicio de todo el colectivo, por lo que sólo se puede servir de la segmentación para la fijación de prioridades entre los diferentes públicos y para la optimización del servicio a

---

<sup>10</sup> Lachaume (1989) añade el principio de neutralidad en la negociación y arbitración de conflictos, muy ligado éste al principio de igualdad.

cada colectivo y no para realizar una segmentación del mercado selectiva y discriminante como la que puede realiza la empresa privada (Chías, 2007). Esto es precisamente, la decisión de prioridades, lo que marca la política de marketing de un Gobierno y lo diferencia del resto de opciones de gobierno (oposición/partidos políticos) (Chías, 1995).

Otra consecuencia de la adopción del interés público o general, es la independencia frente al mercado dado que si existe este interés debe asegurarse su continuidad aunque resulte deficitario. Y por consiguiente, resulta de vital importancia el control público de la eficacia de la gestión y éste no es todavía el principio que más resplandece en la Administración Pública española (Chías, 2007).

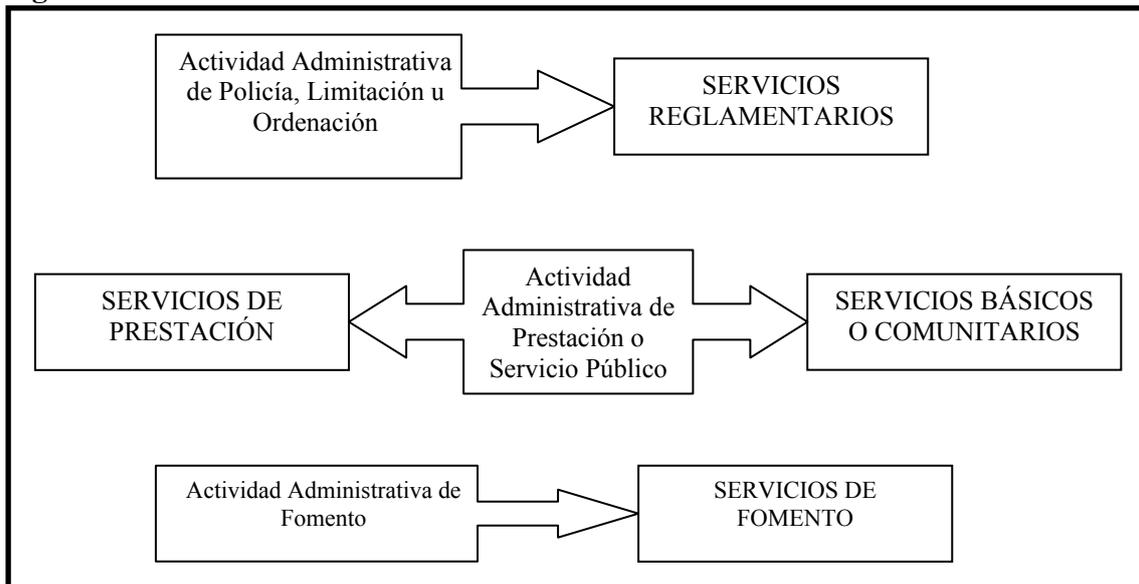
Del análisis de estos tres elementos que definen el servicio público se puede establecer la existencia de tres resultados que el ofertante del servicio busca en el intercambio (Chías, 1995):

- La Utilidad Colectiva, inherente al interés general que justifica su existencia.
- La Utilidad Finalista, prestación del servicio de carácter general o individual.
- El Resultado Administrativo, adecuación al y del marco jurídico normativo que regula los procedimientos y comportamientos de la Administración Pública.

Además, se propone atendiendo a la clasificación tradicional tripartita (policía, Servicio Público y Fomento) y a la utilidad colectiva e individual del servicio público, como tipología de clasificación de la oferta de servicios de la Administración lo siguiente, que a nuestro entender es una más acorde conceptualización para la aplicación del marketing. En primer lugar, en cuanto a la actividad administrativa de policía, limitación u ordenación en sentido amplio, es decir, incluyendo la actividad administrativa sancionadora y arbitral se definen los *Servicios de Reglamentación*, aquellos que ordenan, condicionan y regulan de modo coactivo la actividad del público hacia la Administración y viceversa. En segundo lugar, en referencia a la actividad administrativa de prestación o Servicio público se diferencian dos tipos de servicios. En

segundo lugar, los *Servicios Comunitarios o Básicos*<sup>11</sup>, aquellos con utilidad colectiva derivadas de las infraestructuras y de los servicios especiales (interior, exterior y militar) que cumplen fines esenciales de Estado; en tercer lugar, los *Servicios de Prestación*, aquellos servicios finales y directos al público. Y en cuarto y último lugar, atendiendo a la actividad administrativa de Fomento se definen los *Servicios de Fomento*, aquellos que impulsan la actividad social. Al conjunto de los servicios mencionados se les denominará *Servicios Público*.

**Figura 1.9: Clasificación de los Servicios Públicos**



Fuente: Adaptado Chías (1995).

Con todo ello y teniendo en cuenta la aportación de Ariño (1993) para la definición de servicio público, se define el mismo como la actividad propia del Sector Público de prestación positiva con la que, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la ejecución regular y continua de un servicio técnico indispensable para la vida social.

<sup>11</sup> En este caso, se realiza una nueva definición del servicio por parte de Chías (1999) para hacer referencia al servicio definido en su trabajo de 1995 como Servicio Comunitario.

## **4. La demanda de servicios públicos**

### **4.1. La demanda pública**

Los servicios públicos están íntimamente ligados al concepto de necesidades sociales, es decir, a las demandas de la ciudadanía de actuación pública (Sancho, 1999).

Las demandas y necesidades sociales se expresarán en un conjunto de demandas públicas que Borgonovi (1993) clasifica en cuatro (Chias, 1995: 48):

- Demanda individual: el usuario tiene la posibilidad individual de acceso al servicio.
- Demanda colectiva: el colectivo recibe de manera indistinta el servicio.
- Demanda socialmente organizada: los representantes organizados o seleccionados acceden al servicio.
- Demanda mixta: el colectivo exige servicios para grupos que acceden al mismo de manera individual.

Estas demandas combinan la utilidad colectiva y la individual o finalista, por lo que la respuesta pública a esas demandas nunca deberá ser o será servilismo individualista y, además, porque la Administración Pública parte del interés colectivo para la justificación del servicio público que se oferta.

Cada una de esas demandas se puede clasificar, a su vez, atendiendo a la tipología de necesidades o demandas basadas en la definición de las mismas planteada por Meny y Thoenig (1992):

- Necesidades normativas, aquellas necesidades establecidas mediante criterios políticos o técnicos por los representantes políticos o expertos en la materia.
- Necesidades detectadas por investigaciones sociales.
- Necesidades definidas por manifestaciones y/o actos de la ciudadanía.
- Necesidades definidas mediante comparación entre grupos sociales o entre diferentes zonas geográficas (Kerbo, 1998).

Pero hay que tener en cuenta que los problemas/necesidades/demandas sociales pueden ser percibidos a través de diferentes ópticas ideológicas, que les otorgarán mayor o menor importancia relativa (Sancho, 1999), es decir, las necesidades sociales son interpretadas subjetivamente por los responsables de los poderes públicos, lo que nos lleva a la esfera de aplicación de criterios políticos para su definición (Becker, 1964). Además de la valoración político-ideológica como prioridad de actuación pública (Sancho, 1999), la capacidad de actuación está limitada por los recursos materiales disponibles, por lo que no todas las necesidades sociales se convierten o se traducen en actuaciones públicas (Subirats, 1989). Y por último, la propia Administración Pública tiene capacidad de influir en la inclusión de temas en la agenda de actuación pública (Crozier, 1974), puesto que los “burócratas públicos” dominan una serie de recursos con los que pueden influir como es el conocimiento técnico, la experiencia profesional y los contactos informales generados tanto dentro como fuera de la Administración Pública (Sancho, 1999).

#### **4.2. El ciudadano-usuario-administrado-cliente**

Desde el propio ámbito de la gestión y análisis de las políticas públicas, Richards (1994) planteaba la transformación de los gobiernos de los servicios públicos. En la década de los 80, por circunstancias político-económicas, el paradigma clásico de la

Administración Pública dio paso al paradigma de eficiencia con su énfasis en conseguir más por menos. Es a partir de la década de los 90 cuando el paradigma de la eficiencia se pone en cuestión a favor de un movimiento de incorporación de la perspectiva de cliente. De hecho, junto con los conceptos de ciudadano y de usuario de servicios públicos no es inusual toparse con el término de cliente aplicado al sector de los servicios públicos (Osborne y Gaebler, 1994).

Son diferentes los términos utilizados para denominar a los destinatarios de la actuación de la Administración Pública, por lo que resulta indispensable definir el concepto utilizado para disipar cualquier ápice de posible confusión. En el ámbito público se utilizan los términos ciudadano, usuario, administrado o cliente como sinónimos del destinatario de los servicios públicos.

En el ámbito del marketing orientado al sector público se pueden considerar públicos finalistas: el ciudadano como individuo o persona física, la familia como agrupación social de primer nivel, los grupos asociados sobre la base de intereses sociales o económicos, las empresas, y el turista.

Esta multiplicidad de públicos ha generado la búsqueda de un término conceptual que permita identificar a todo este colectivo. En España se ha tendido hacia el término *cliente*, especialmente en los procesos de modernización de la Administración pública en los que se debe “abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es público” (OCDE, 1996: 19). El concepto cliente “designa a los ciudadanos, las empresas, las colectividades y todos los demás miembros de la sociedad con los que está en contacto la Administración. En algunos países la palabra cliente, empleada en la vida pública, es un tanto peyorativa, y en ocasiones, por ejemplo en materia fiscal, el vocablo no parece adecuado a simple vista, pero puede tener un efecto estimulante. Finalmente se ha adoptado dicho término por las siguientes razones:

- a. abarca un mayor número de categorías (en particular las empresas), que por ejemplo ciudadano.

- b. tiene en cuenta el hecho de que el cliente también es un contribuyente y que, por su parte, se le exige cada vez más que participe directamente en la financiación de los servicios en forma de derechos y cánones de utilización: el cliente paga.
- c. si se compara con términos más neutros como por ejemplo, usuarios, sugiere una actitud más activa y exigente hacia el servicio público, y,
- d. recordando la frase “el cliente siempre tiene la razón” resume el modo en que los poderes públicos han pensado en la reforma, por lo menos oficialmente” (OCDE, 1996: 20).

Esta conceptualización de los ciudadanos como clientes debe ser entendida “no como manifestación de privilegio, de corrupción o de trato desigual, sino como expresión de mayor exigencia, de mayor activismo por ambas partes (contrastando con términos más neutrales como consumidor o usuario), e incorporando no solamente a personas o individuos sino grupos, asociaciones o colectivos” (Instituto de Estudios Fiscales, 1991).

Pero como indica Sancho (1999), la utilización de dicho término, que abarca diferentes conceptos en el ámbito de la actuación pública, debe hacerse con mucho cuidado y sin sustituir al concepto de ciudadano. De hecho, la orientación al servicio público implica que la relación entre el público y la Administración lleva implícita la posibilidad de ser cliente y, también, el hecho de ser ciudadano (Clarke y Stewart, 1987a y b; Walsh, 1991; y Gutiérrez y Jorge, 2008). El reconocer este hecho diferenciador incluye la comprensión de las múltiples relaciones existente, la importancia del carácter colectivo (Cervera, 1999) y la posibilidad de exigencia de responsabilidades políticas en cuanto al funcionamiento de la acción pública (Sancho, 1999).

Otros autores apuestan por varias definiciones del público, para Laufer y Burlaud (1989) la noción de cliente no se deriva tanto de la existencia de un intercambio monetario sino de la capacidad de elección de formar parte de esa relación. De hecho, realiza diferentes definiciones del público atendiendo a dicha relación y por la cual se utilizará el término cliente cuando ambas partes tengan capacidad de elección (Véase Figura 1.10).

**Figura 1.10: Relación entre AAPP y público en base a la posibilidad de elección**



Fuente: Elaboración propia a partir de Guitierrez y Jorge (2008); Fiorentini (1990) y Laufer y Burlaud (1989).

Otros autores, como Chias (1995: 34), no están de acuerdo con modificar una denominación por otra atendiendo al valor que pueda tener dicho término en la creación de un cambio cultural en la Administración pública. Y destaca, por un lado, que la consideración de que el cliente siempre tiene la razón nos llevaría a una Administración de servilismo individual en lugar de al servicio del público, y por otro lado, que en ocasiones la relación con el público se hace de manera indirecta por medio de los intermediarios. Estos son de dos tipos, los Intermediarios de la Demanda cuando representan al público a título individual (p.j. asesor fiscal) o de carácter colectivo (asociaciones), e Intermediarios de la Oferta cuando se representa al sector público facilitando la relación con el público (mediadores o tribunales administrativos). Walsh (1989) una vez analizado diferentes términos concluye señalando que el uso del término no es adecuado por las connotaciones derivadas del uso del mismo en el sector privado.

A nuestro entender, la asunción del concepto de cliente para definir el destinatario de la actuación pública no implica que la Administración Pública actúe como una organización centrada en el servilismo individual, tal y como se expuso en el apartado 3.1., por los principios de igualdad, legalidad e interés público o general imperantes en

la Administración Pública y en sus actuaciones. En este sentido como indicaba Forbes (1987), los clientes del ámbito público poseen intereses tanto individuales como colectivos y le corresponde a la Administración Pública sopesarlos y someterlos al interés público/general.

Por ello, asumimos el término cliente o ciudadano/cliente como el destinatario de las actuaciones públicas, y tal como se indicaba anteriormente “entendido no como manifestación de privilegio, de corrupción o de trato desigual, sino como expresión de mayor exigencia, de mayor activismo por ambas partes (contrastando con términos más neutrales como consumidor o usuario), e incorporando no solamente a personas o individuos sino grupos, asociaciones o colectivos” (Subirats, 1992).

### **4.3. Comportamiento del consumidor público**

El comportamiento del consumidor de bienes y servicios públicos debe ser analizado desde una doble perspectiva (Chias, 1995: 38-40 y Rufin y Medina, 2012: 44-45):

- Perspectiva de *comportamiento individual* que puede ser explicado por los modelos clásicos del comportamiento del consumidor (Hermel y Romagni, 1990: 14-15), y así:
  - o El consumo de un servicio público no es un acto aislado e irreflexivo, sino el resultado de la progresión en el proceso.
  - o Son las necesidades, obligadas o no, vinculadas a estímulos internos y/o externos el origen del proceso.
  - o En la fase de información, el público demanda información, cualitativa y/o cuantitativa, de la oferta de servicio público.
  - o En la fase de evaluación, el potencial consumidor jerarquiza las opciones en base a su nivel de eficacia y de respuesta a sus necesidades.

- La fase de utilización supone la selección o no de alguna de las ofertas analizadas.
- Por último, post-utilización se expresa la sensación posterior: satisfacción o insatisfacción, siendo éste el punto de partida del ofertante para dar inicio a un proceso permanente de mejora.

Si bien la secuencia descrita hace referencia a un proceso lógico y racional, debe tenerse en cuenta la existencia de otras dinámicas temporales pueden dar lugar a secuencias diferentes (Chias, 1995: 39-40).

- Perspectiva de *comportamiento general* o *cultura social* entendida como “el conjunto de símbolos y realizaciones producidas por una determinada sociedad y transmitidas de generación en generación, las cuales determinan y regulan el comportamiento humano” (Morigi, 1988: 178).

## **5. La planificación estratégica del marketing en el sector público**

### **5.1. Introducción**

“Al analizar la teoría general del marketing se aprecia que la orientación al mercado, como enfoque actual de la ciencia, toma al público como punto de partida de toda gestión de marketing. Al mismo tiempo, es el principio y final de todo proceso de planificación lo que descarta un enfoque funcional-promocional de impulso de la demanda y lo sustituye por el principio básico de considerar al público como el referente, a partir del cual se crea, organiza y gestiona el servicio público” (Chias, 1995).

Chias (1995) plantea un proceso técnico de actuación recomendable como estilo directivo fomentando la participación de los gestores en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, y como herramienta útil para la consecución de los objetivos públicos. Por tanto, el proceso de toma de decisiones públicas es el elemento central para la definición de las funciones en el proceso de planificación del marketing público.

Además, debe destacarse los dos niveles existentes en un Gobierno. Por un lado, el nivel Gobierno que será quien establezca las decisiones estratégicas fundamentales de la Administración Pública y que estará estrechamente ligado al Marketing Público Institucional<sup>12</sup>; y por otro lado, el nivel de gestión que es el que desarrolla las estrategias o quien las hace operativas mediante acciones para la prestación del servicio público, y que, por su parte, está estrechamente vinculada al Marketing de Servicios Públicos<sup>13</sup>. Es decir, de acuerdo con el modelo se plantea la existencia de un marketing de toda la acción de gobierno y otro para cada servicio.

Es decir, el marketing estratégico público se ocupa de determinar qué tiene que hacer el sector público, mientras el marketing operativo público se centra en el cómo se tiene que actuar (Asensio, 2008).

De acuerdo con el desarrollo propuesto por Chías (1995)<sup>14</sup>, entendiendo que éste es el más exhaustivo y completo entre los existentes, y las aportaciones de Vázquez y Placer (2000), se realizará una revisión de las etapas de la planificación estratégica que se muestra en la Figura 1.11.

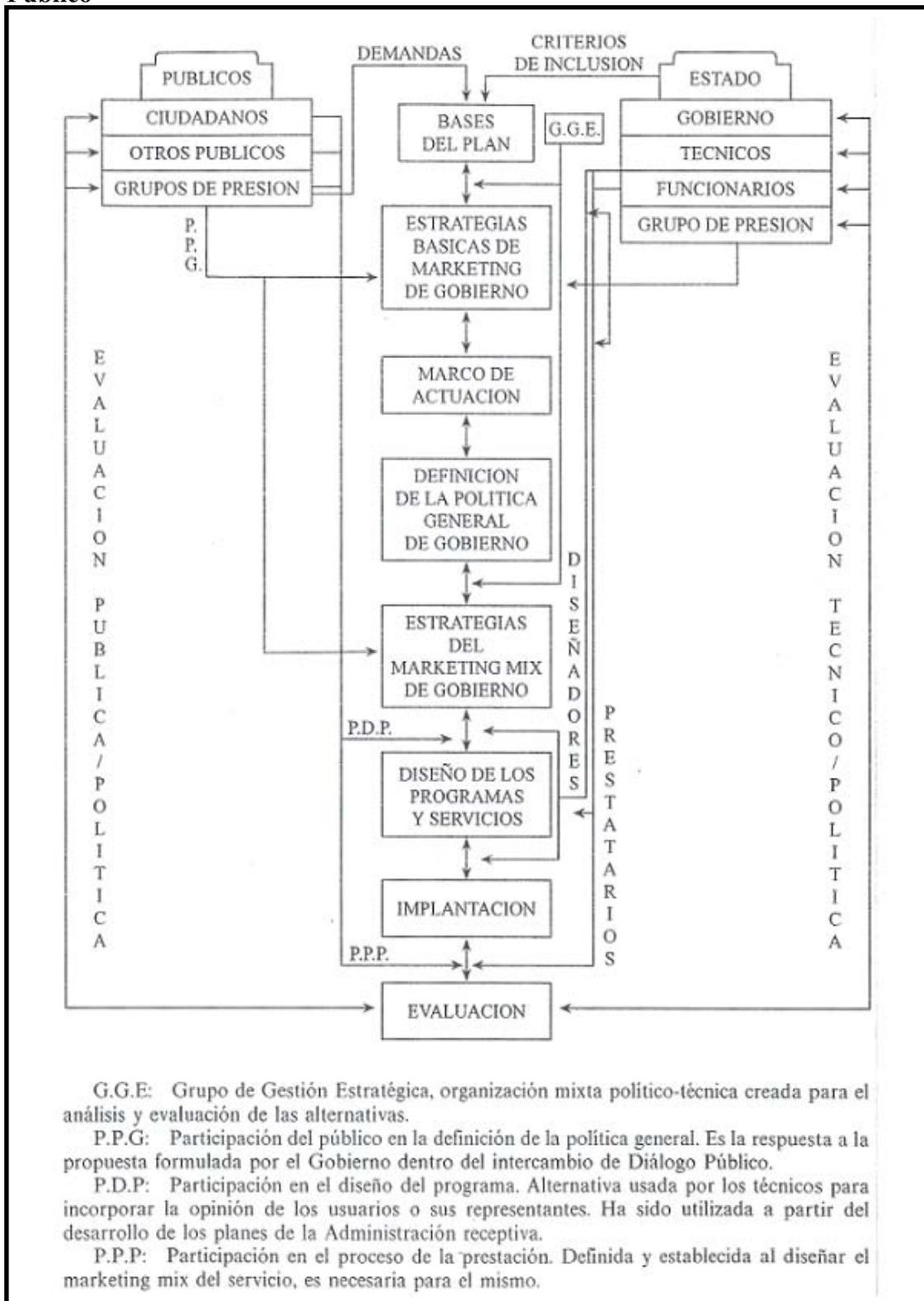
---

<sup>12</sup> Definido en el apartado 1.3.7 como aquél que se centra en el intercambio de dialogo público. De esta manera se provee la capacidad de agregar los distintos programas mediante una planificación de la actividad administrativa basada en criterios de transparencia y racionalidad (Röber, 1989), y por tanto, facilitando su legitimación en el entorno en que se ubica (Martín, 1993).

<sup>13</sup> Definido en el apartado 1.3.7 como aquel que se centra en el intercambio de servicios públicos, facilitando la legitimación de la Administración Pública mediante los productos/servicios que oferta.

<sup>14</sup> Planteamiento seguido en trabajos posteriores al delimitar las fases de la Planificación Estratégica en el Sector Público (Asensio, 2008; Chías, 2007 y Rufín y Medina, 2012).

**Figura 1.11: Proceso de la planificación estratégica de marketing en el Sector Público**



Fuente: Chias (1995: 87)

## 5.2. Las bases del plan

La primera de las etapas de la planificación estratégica debe responder a las pregunta de ¿Qué debería hacer la Administración Pública? y ¿Qué quiere hacer y por qué?

La primera se responderá con la definición de la Agenda Pública, ya que ésta estará conformada por todos aquellos problemas que apelan a un debate público y, en su caso, a la intervención pública competente. Dicha agenda se diferenciará en dos, dando lugar a una Agenda Institucional para los problemas de competencia pública, y una Agenda Coyuntural para los problemas que no son competencia pública habitual pero que aparecen por el desarrollo de la sociedad.

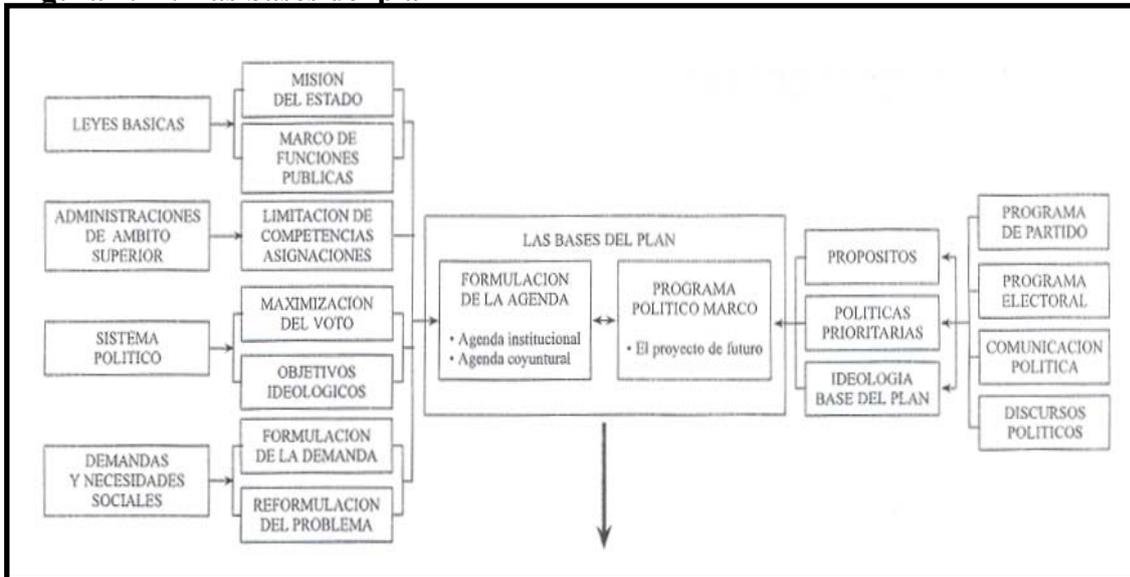
En la formulación de dichas agendas debe tenerse en cuenta los siguientes elementos que influyen:

- Las Leyes básicas, por un lado, porque definen tanto la misión como la función de la Administración Pública, de hecho, establecen las necesidades básicas, y por otro lado, definen su prestación justificando la existencia del sector público.
- La Administración Superior, es decir, aquellas que pueden limitar las competencias y, por tanto, las actuaciones de la “inferior” por medio de una relación político-legislativo.
- El Sistema Político formado por los partidos políticos y el sistema de representación.
- Las demandas y necesidades sociales, incorporándolas teniendo en cuenta la perspectiva del análisis de la realidad social, de la investigación de mercados, del comportamiento de los públicos y de la evaluación de la actuación pública.

En cuanto a la pregunta ¿Qué quiere hacer y por qué?, es el programa político macro quien la responde. Este programa viene definido por el programa de partido (programa en el sentido estricto de gestión), programa electoral (programa de intenciones con objeto de llamar la atención de los votantes), el discurso y la comunicación pública. De

todo ello, se derivan los pronósticos, las prioridades políticas o las políticas y la ideología base que impregnarán el programa político marco. En definitiva, es marco básico de propósitos y objetivos, y no un programa rígido de actuaciones específicas.

**Figura 1.12: Las bases del plan**



Fuente: Chias (1995: 96).

### 5.3. Diseño de las estrategias básicas de marketing

En este caso, las preguntas que se plantean son ¿A quienes servir y con qué prioridades? y ¿Cómo quiere ser percibida la Administración Pública?. Estas cuestiones son resueltas con la fijación de las estrategias básicas de marketing, segmentación y posicionamiento respectivamente.

Una de las consecuencias más relevantes de la utilización del enfoque de marketing en el estudio de las necesidades del público y en la respuesta o decisión administrativa para satisfacerlas, es la posibilidad de efectuar una *segmentación* del público. De esta manera, explicitando los diferentes segmentos<sup>15</sup> o subgrupos de población posibilita la elección de una oferta pública más adecuada para cada uno, dejando el hipotético arbitraje entre exigencias contradictorias a los decisores políticos-públicos (Laufer y Burlaud, 1989: 181).

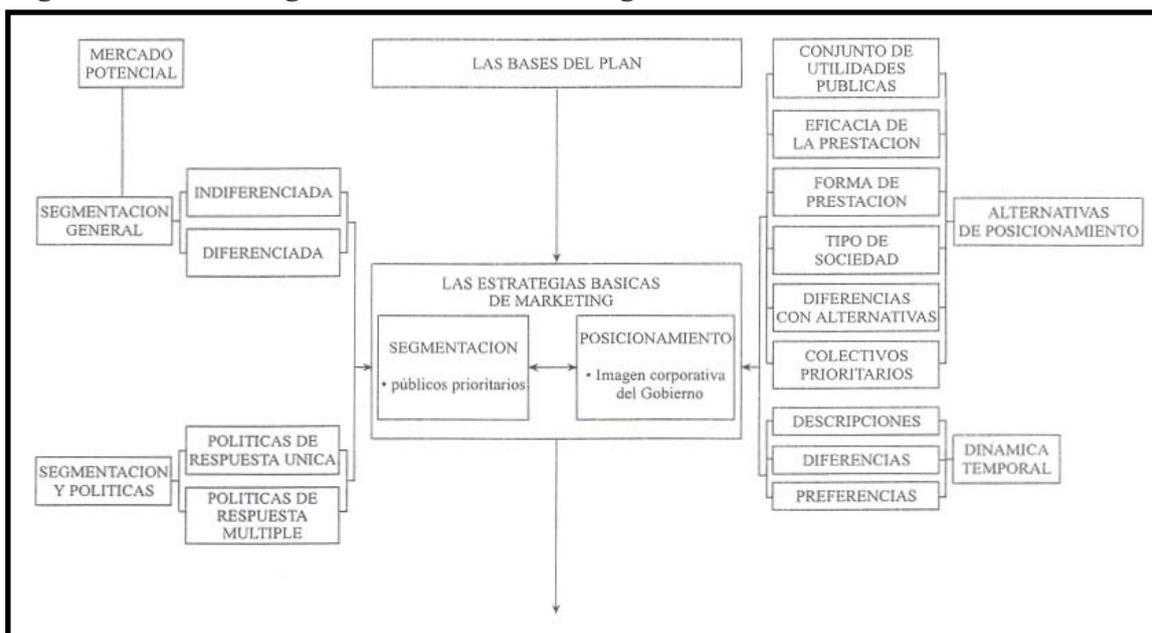
<sup>15</sup> Un segmento es un conjunto de personas físicas o jurídicas que presentan, desde el punto de vista descriptivo, un cierto grado de similitud que permite una respuesta administrativa válida para todos (Chias, 1995).

En el establecimiento de la segmentación debe definirse el mercado potencial, es decir, el colectivo de posibles usuarios. Una vez analizado el mismo, se establecerá si la actuación sobre él será indiferenciada o diferenciada. Subrayando que la segmentación está orientada a la respuesta pública en forma de políticas, se pueden establecer políticas de una sola respuesta para todo el colectivo pero pensada en un segmento del mismo, o una política de respuestas múltiples para cada uno de los segmentos (Chias, 1995: 101)

Por su parte, el *posicionamiento* es definir el cómo quiere ser percibida la Administración y las actuaciones u ofertas de las mismas por los diferentes públicos en relación a otras opciones públicas y/o privadas existente (Vázquez y Placer, 2000: 73). Por tanto el objetivo es determinar y definir una posición particular definiendo los puntos de diferenciación y paridad respecto a otras opciones directas e indirectas (Kotler y Le, 2007: 482). Pero debe tener en cuenta para ello, que no sólo transmite lo que la Administración comunique sobre sí misma sino que también lo que mediante la oferta y/o actuaciones de la misma se comunica o transmite (Chias, 1995: 101).

Chias (1995) establece las alternativas de definición del posicionamiento que no son excluyentes entre sí, y que por lo tanto se puede definir un posicionamiento utilizando más de una alternativa (véase Figura 1.13). Pero además, se debe tener en cuenta la dinámica temporal del posicionamiento por la que se debe cuidar el contenido comunicacional a lo largo del tiempo. Dicho contenido está compuesto por contenidos descriptivos (aquellos que describen la actuación), diferenciales (aquellos que se centran en explicar las diferencias con las alternativas) y preferenciales (aquellos que se centran en mostrar el proceso de decisión).

**Figura 1.13: Estrategias básicas de marketing**



Fuente: Chias (1995: 104).

#### 5.4. La estrategia de mercado: el marco de actuación

En la fase de diseño de la estrategia de mercado se define el marco de actuación de la Administración Pública, es decir, se delimita lo público. Todo lo incluido en la agenda definida anteriormente tendrá respuesta en esta fase, pudiendo ser una respuesta activa, de acción, o una respuesta pasiva, de inacción (Meny y Thoenig, 1992:125-126).

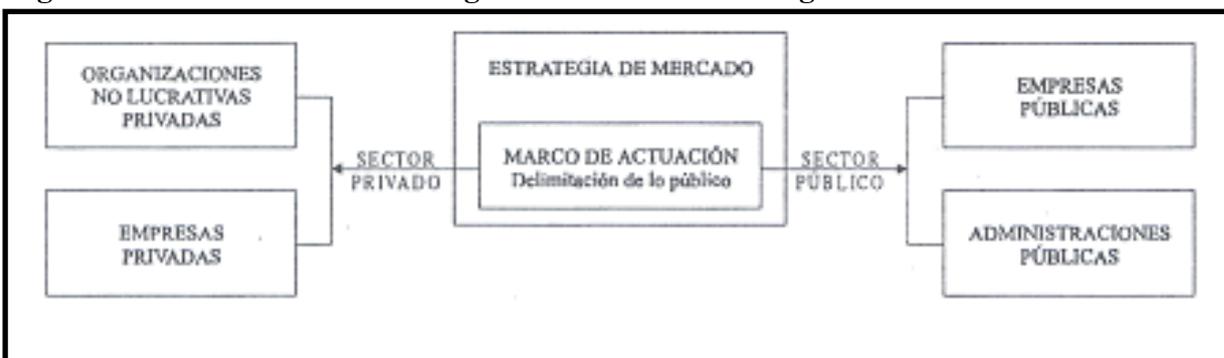
En cuanto a las respuestas activas, existen tres categorías de respuesta que serían la de establecer un procedimiento para el tratamiento de la demanda sin compromiso en cuanto a su contenido, como incorporarla a una oferta pública existente; reglamentar una parte del problema, como se aplican medidas coyunturales de apoyo, promoción, subvención, etc.; o asumir la demanda en su conjunto y por tanto la necesidad de respuesta pública.

Por otro lado, las respuestas pasivas pueden ser rechazar la demanda como cuestión pública y, así, dejar la iniciativa de solución al sector privado; emitir una señal simbólica de asunción de demanda, como iniciar un diálogo para profundizar en los contenidos y soluciones; postergar la solución del problema por circunstancias

imprevisibles, como la existencia de razones de fuerza mayor; o retrasar su examen, como crear una comisión de estudio del problema.

El debate que afecta a la formulación del marco de actuación hoy en día sigue centrado en la cesión al sector privado de las funciones del sector público, quedando así únicamente el poder reglamentario y de fomento dentro de la gestión de la Administración Pública (Chias, 1995: 106).

**Figura 1.14: Diseño de las estrategias básicas de marketing**



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 72).

### 5.5. La política general

Del resultado del análisis practicado en las fases anteriores, en la política general se especifica el qué y el cómo pretende llevarlo a cabo, mediante el portafolio de políticas<sup>16</sup> (prioridades en las políticas), asignación de competencias (quién), el presupuesto (recursos económicos), comunicación pública (el por qué de las políticas) y participación ciudadana.

En el *portafolio de políticas o cartera de políticas* se clasifican las diferentes opciones planteadas de acuerdo con la prioridad político-ideológicas y prioridad de demanda pública. La primera, hace referencia a las interpretaciones del Gobierno sin tener en cuenta ningún tipo de indicador. La segunda, en cambio, se centra en la valoración de la intensidad de la demanda tomando en cuenta como indicador el total del público, y el apoyo esperado por los beneficiarios directos e indirectos.

<sup>16</sup> Vázquez y Placer (2000) las denominan cartera de Políticas.

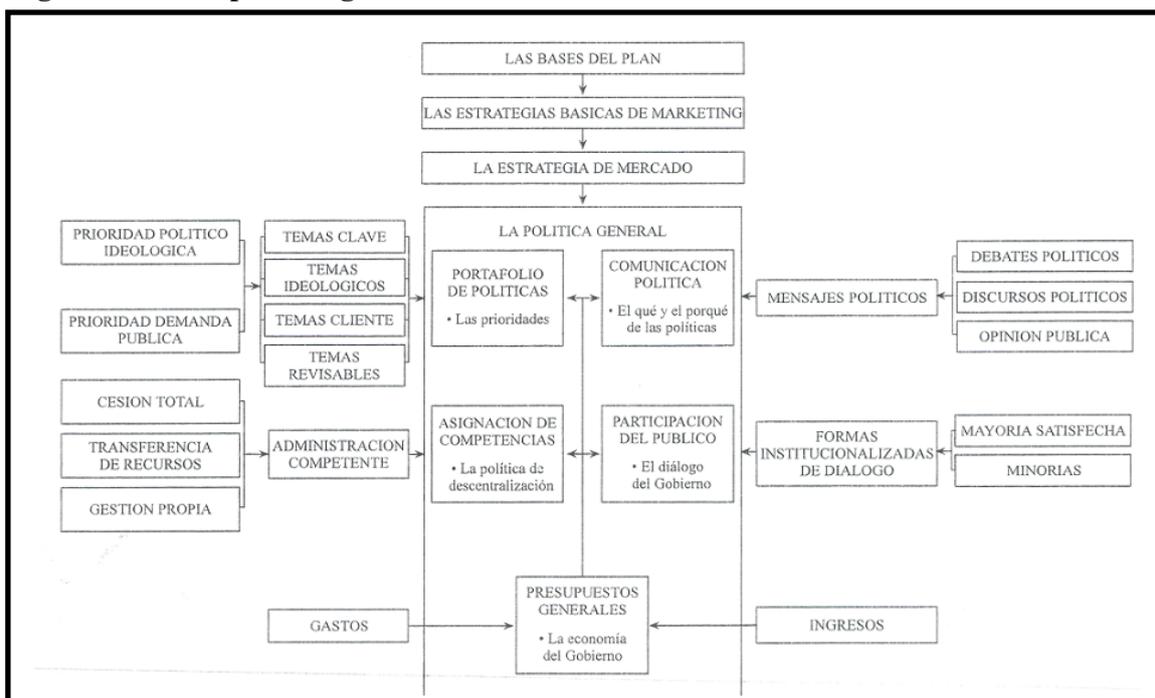
La **asignación de competencias** determina a que instancia administrativa corresponde la gestión ejecutiva y/o de regulación del servicio que satisfaga las diferentes necesidades sociales, y además, teniendo en cuenta los diferentes órganos en diferentes niveles de gobierno (Europeo, Estatal, Regional: Comunidad Autónoma y Diputación y Local) y los diferentes órganos en un mismo nivel de gobierno (Vázquez y Placer, 2000: 75). En este último caso, ha de tenerse en cuenta la denominada “geografía administrativa” con la que se procederá a la asignación de competencias según ámbito territorial y áreas temáticas (Moreno y Escolano, 1992: 91). Por tanto, las decisiones que se pueden tomar son la de gestión propia total, transferencia recursos económicos y cesión total (Chias, 1995: 111).

En el **presupuesto** se trata de definir la valoración de recursos económicos, humanos y de gestión necesarios para la política general, es decir, definir la asignación de recursos necesarios para materializar las diferentes políticas a desarrollar por diferentes instancias administrativas por medio de la cuantificación y adscripción de las partidas presupuestarias correspondientes (Vázquez y Placer, 2000: 76).

En cuanto a la **comunicación política**, que se puede definir como todo aquello relacionado con la producción y realización de mensajes políticos de los actores representados en los medios, como son los políticos y responsables públicos, los periodistas y la opinión pública (Monzón, 1990: 135). Dicha comunicación será el proceso por el cual se difundirán los contenidos de las políticas públicas.

Y por último, la **participación del público** hace referencia a la realización de contactos con los ciudadanos, tanto las mayorías satisfechas como las minorías activas, sobre las políticas públicas mediante formas institucionalizadas. De esta manera, se avanza aún más respecto a la comunicación política y se fomenta la participación más activa de lo que lo pudo haber sido la participación indirecta en el proceso electoral (Vázquez y Placer, 2000: 76).

**Figura 1.15: La política general**



Fuente: Chias (1995: 116).

## 5.6. Las estrategias de marketing de la institución<sup>17</sup>

En esta etapa se concreta la política general mediante decisiones estratégicas como la definición del portafolio o cartera de programas, la distribución de competencias, las obligaciones contributivas, la comunicación pública y la propuesta de participación del público.

Mediante la definición de una *cartera de programas* se determina en términos cuantitativos cómo se van a satisfacer las necesidades, así como el medio por el cuál se realizara, es decir, por medio de transferencias monetarias o mediante oferta de productos/servicios públicos (Vázquez y Placer, 2000: 77). Dicha determinación cuantitativa se apoya en los presupuestos generales (estatales, autonómicos o locales), que aunque no marquen las prioridades ya que pueden existir partidas instrumentales (no finalistas como transferencias a administraciones territoriales) quizá determinen un poder de reparto, es decir, los recursos que se asignan. Para el establecimiento de prioridades cuantitativas será necesario un enfoque de abajo hacia arriba partiendo de los programas actuales y su evaluación en relación a la política general definida con

<sup>17</sup> Expresión utilizada por Vázquez, y Placer (2000) para referirse a la etapa llamada en la Figura 1.11 como "Estrategias de Marketing Mix del Gobierno".

anterioridad. Chias (1995) define la combinación de dos pares de criterios (Utilidad Colectiva-Incidencia del Gasto y Satisfacción Interna-Satisfacción del Público) quedando clasificados los diferentes programas, debiendo incluir aquellos programas nuevos definidos en la cartera de políticas.

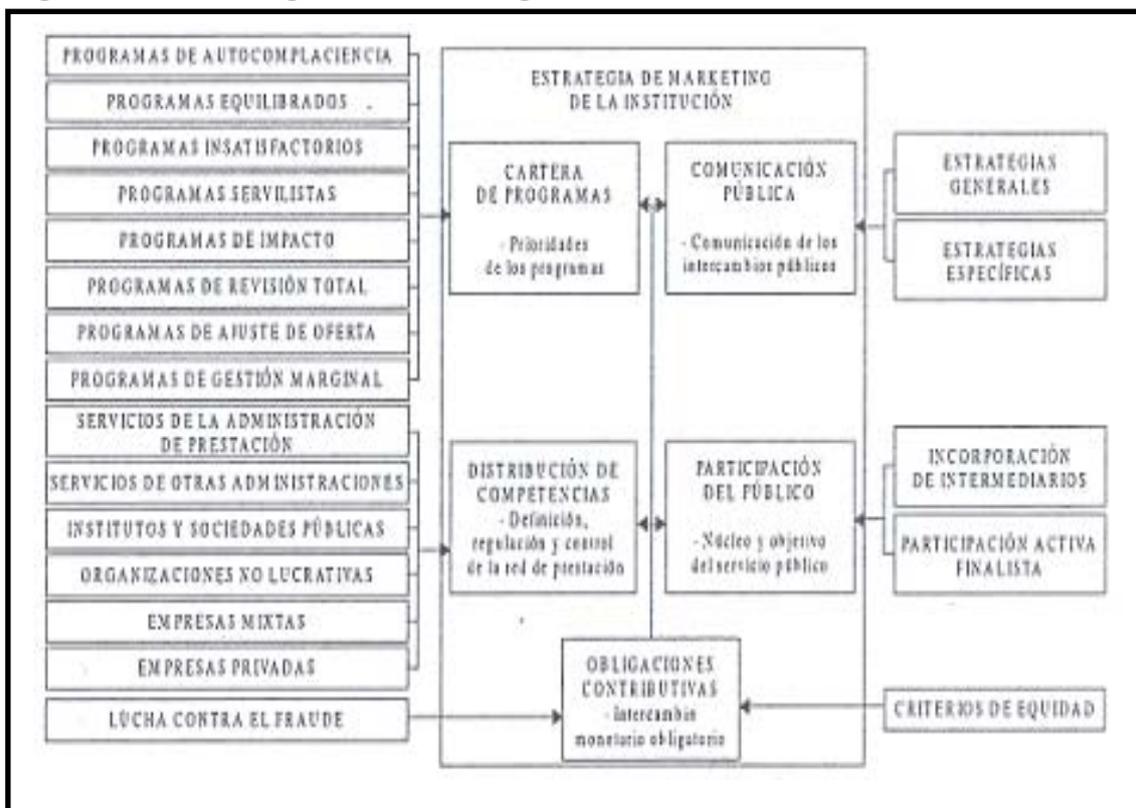
En cuanto a la *distribución de competencias*, se trata de determinar la estrategia de gestión. De acuerdo con el modelo de intercambios públicos planteado por Chias (1995: 59) y señalado en el apartado 1.2, se puede delimitar y traspasar las responsabilidades a aquellas instancias públicas-privadas de la gestión de cada uno de los programas dentro de lo que se denomina “redes interorganizacionales” (OCDE, 1996: 115-118). Pero tal y como señalaba Lachaume (1989), aunque “la Administración Pública dispone de facultad de gestionar ella misma el servicio o recurrir a una persona jurídica pública o privada distante de ella, con una relativa autonomía de gestión”, debe estar “sometida a su control ya que no puede desinteresarse de la obligación de verificar la adecuación entre el funcionamiento del servicio y la satisfacción del interés general”.

El establecimiento de las *obligaciones contributivas* supone decidir cómo se va a financiar la oferta pública de los diferentes programas. Es decir, se define la parte que debe financiarse directamente por parte de los ciudadanos-usuarios, por ejemplo, mediante tasas; y/o indirectamente por medio de los impuestos (Vázquez y Placer, 2000: 78).

En todo el proceso se ha hecho referencia a la *comunicación*, pero en este caso aún estando relacionado con la comunicación política e incluso debe estar relacionado, la comunicación pública no está tan ligada con las ideologías y contenidos políticos, sino que se trata de comunicar tanto a los públicos específicos como al público general los contenidos de los programas.

La propuesta de *participación del público* hace referencia a una acción proactiva y/o reactiva de incorporación de los intermediarios o representantes de la demandas/necesidades públicas, por medio de procedimientos sistematizados como pueden ser consejos, mesas, etc. De esta manera los órganos representativos de dichas necesidades podrán ser consultados y así tomar parte, cuanto menos, de manera indirecta en la decisión pública.

**Figura 1.16: Estrategias de Marketing de la Institución**



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 77).

### 5.7. El diseño de los programas

Esta etapa junto con la definición de los servicios configura el desarrollo estratégico del plan global de planificación. Se caracteriza por ser el proceso por el que se pasa de un nivel estratégico a un nivel táctico y operativo, especificando los objetivos finales de resultados e impactos del programa. Dadas las dificultades de identificación de objetivos técnicos y políticos se formulan los dos objetivos primordiales (Chias, 1995):

- ¿Qué quiere conseguir el programa?, es decir, cual es el objetivo de cambio social que se pretende.
- ¿Para quién?, es decir, en quién quiere verse realizado ese cambio.

Los objetivos de cambio social están relacionados con la situación actual del público en el proceso de adopción y que se sintetizan en nivel de información, opinión, actitud y comportamiento. Además, se puede realizar una segmentación del público potencial

utilizando variables demográficas, sociales y económicas para poder realizar respuestas administrativas diferentes y aumentar la eficacia-eficiencia del programa.

A consecuencia de lo anterior, la segmentación, el programa se puede dividir en un conjunto de servicios: servicios básicos o comunitarios, servicios reglamentarios, servicios de prestación, y/o servicios de fomento<sup>18</sup>. Estos servicios, pueden dimensionarse en función del objetivo de utilidad que se pretende satisfacer, el público objetivo y el ámbito territorial, dando lugar a otra clasificación de los servicios:

- Servicios de una dimensión, cuando sólo una dimensión se considera como variable restrictiva.
- Servicios de dos dimensiones, cuando dos dimensiones se consideran como variable restrictiva.
- Servicios de tres dimensiones, cuando las tres dimensiones se consideran como variable restrictiva.

**Figura 1.17: Diseño de los programas**



Fuente: Chias (1995: 142).

<sup>18</sup> Servicios que se han definido en el apartado 3. y que se visualizan en la Figura 1.9.

## 5.8. Diseño de los servicios

Esta fase o etapa es el elemento más finalista y visible de todo el proceso de planificación. En ella, se realiza una definición más instrumental de recursos y acciones operacionales teniendo en cuenta la doble lógica de la administración, esto es, la lógica institucional y la lógica del mercado (Chias, 1995; y Vázquez y Placer, 2000).

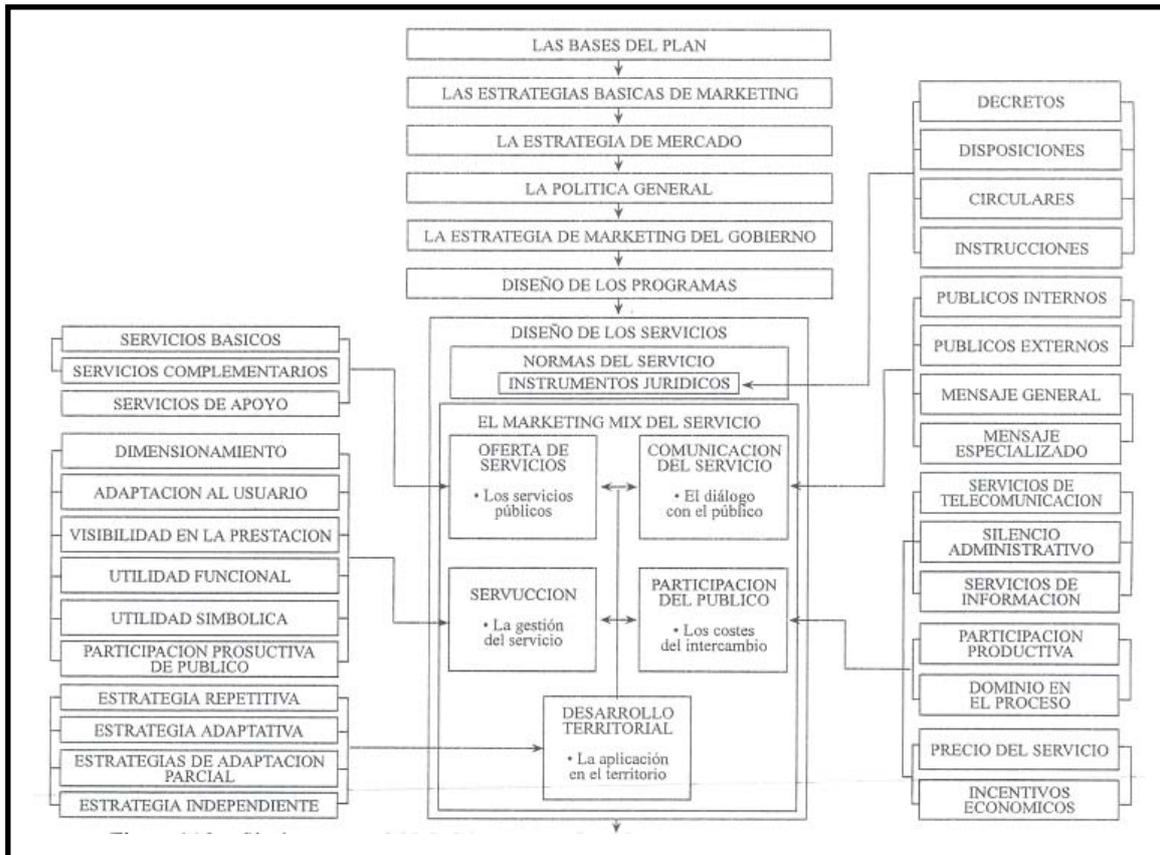
En la primera, la lógica institucional, se trata de desarrollar las normas reguladoras de los productos/servicios públicos, sirviéndose para ello de las diferentes herramientas/procedimientos jurídicos tales como leyes, decretos, órdenes, etc. En este sentido, cabe destacar que las propias normas reguladoras no constituyen una política sino que son instrumentos o técnicas cuyo papel esencial es actuar de marco legal de la gestión del servicio (Chias, 1995: 144). Por ello, es interesante conocerlas puesto que de ellas se obtendrán las especificaciones sobre los requisitos de los beneficiarios, el grado de flexibilidad y los procedimientos de recurso que afectan directamente al posible beneficiario del servicio.

En la segunda, la lógica de mercado, en cambio, nos lleva a diseñar para cada servicio lo que se denomina marketing mix del servicio público donde se deberán tomar decisiones estratégicas correspondientes a la definición del servicio, a la servucción, al desarrollo territorial, comunicación del servicio y a la participación del público. Se procede a continuación a definir dichos conceptos siguiendo el trabajo de Chias (1995):

- Diseño del servicio: teniendo en cuenta que un servicio es una agregación de servicios elementales necesarios para la prestación del servicio final, esta descomposición permite definir diferentes tipos de servicios elementales:
  - Servicios Básicos
  - Servicios Complementarios
  - Servicios Internos

- Servucción (Chias, 1991: 35; 1995: 148; y 1999: 50): el diseño del proceso productivo, es decir, se trata de la producción de la respuesta pero teniendo en cuenta el modelo de diseño de la servucción de Eiglier y Langeard (1989) que permite definir las interrelaciones entre los componentes que forman el sistema organizativo de prestación (soportes físicos, personal de contacto, servicio y cliente). Las respuestas pueden ser:
  - Respuesta a medida, aquella que responde a las necesidades de cada cliente.
  - Respuesta única, aquella respuesta válida para todos los clientes.
  - Respuesta preestablecida, aquella respuesta realizada sobre la base de un público prioritario.
  - La solución individual, aquella respuesta preestablecida modificado dentro de los parámetros posibles a cada cliente.
  
- Desarrollo territorial: en aquellos casos en los que la competencia territorial y el principio de equidad aconsejen la implantación de los servicios en diferentes áreas geográficas, se deberá de tomar la decisión de adoptar en esas áreas una estrategia repetitiva, adaptativa o independiente del servicio.
  
- Comunicación del servicio: se trata en este caso comunicar tanto a los públicos específicos como al público general los contenidos del servicio.
  
- Participación del público: el cliente del servicio en su intercambio con la entidad prestadora del mismo debe asumir una serie de costes que siguiendo el análisis de participación del cliente de Crompton y Lamb (1986), Chias (1995) establece la existencia, en la participación del público, unos costes monetarios (tasas y/o impuestos) y otros no monetarios de accesibilidad, temporales y mentales, e introduce los costes por la participación en la producción, en la definición de la servucción.

**Figura 1.18: Diseño de los servicios**



Fuente: Chias (1995: 160).

## 5.9. La implantación

El proceso de implantación dentro de la planificación estratégica, es aquel en el que se materializan una serie de actos y efectos derivados del marco normativo de políticas y estrategias previamente definidas (Vázquez y Placer, 2000: 80).

La implantación o puesta en marcha de servicios públicos está condicionado, a estas alturas de la planificación, por dos imperativos: el imperativo organizativo, es decir, la elección de la unidad ejecutiva/administrativa del servicio, y el imperativo del personal, es decir, analizar la posición y la importancia que el personal le da al tema intentando eliminar aquellas situaciones en las que la posición y la importancia sean escasas para el personal (Chias, 1995: 161).

Pero además, para hacer frente a la problemática del imperativo personal es necesaria la creación de una cultura de servicio mediante la planificación de un marketing interno compuesto por las siguientes actuaciones (Chias, 1995: 163-164):

- Retributiva: no sólo aquellas referentes a términos monetarios (incentivos, sanciones), sino también de reconocimiento, estabilidad contractual y promoción profesional.
- Informativa: informar sobre las políticas, planes y estrategias.
- Formativas: realización de acciones formativas técnicas y relacionales.
- Actitudinales: inculcar una cultura institucional de reconocimiento del ciudadano, cliente y propietario de la Administración Pública.

**Figura 1.19: La implantación**



Fuente: Chias (1995: 165).

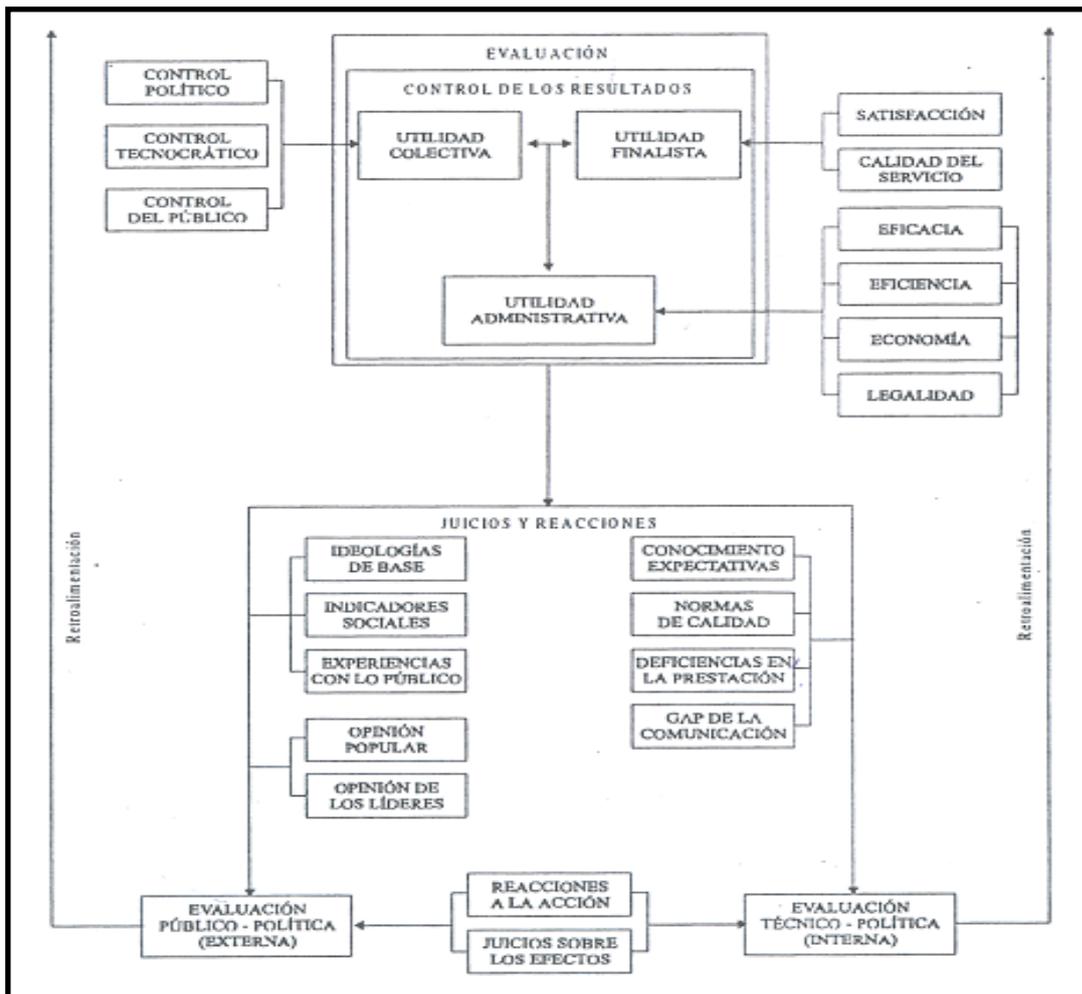
### 5.10. La evaluación

Y por último, la evaluación de los resultados tanto de la gestión del servicio público como del plan (Chias, 1995:83) culmina el proceso de planificación. Por un lado, el control de los resultados de la gestión de la prestación del servicio público concreto entiendo el control como “un proceso de carácter permanente dirigido a la medición y a la valoración de la actividad o prestación sobre la base de criterios fijados, y a la corrección de las posibles desviaciones que se produzcan en los mismos” (Torres, 1992: 23).

Dicho control de resultados debe utilizarse como medida de la realidad alcanzada en cuanto, por un lado, a la utilidad colectiva en la que tiene lugar un control político-parlamentario, un control tecnocrático y un control del público; por otro lado, a la utilidad finalista atendiendo a la satisfacción y la calidad percibida por el servicio; y por último, a la utilidad administrativa o de resultado administrativo que tiene en cuenta la eficacia, eficiencia, economía y legalidad entorno al servicio.

Y por otro lado, la evaluación general del plan estratégico basándose en un control general de los resultados entendiendo la evaluación como “la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social, con el fin de valorar y eventualmente perfeccionar, primero, la conceptualización y el diseño, segundo, la implementación, y tercero, la utilidad de los programas de intervención social” (Ballart, 1992: 73).

**Figura 1.20: La evaluación**



Fuente: Vázquez y Placer (2000: 82)

## **6. Consideraciones finales**

El marketing como filosofía es una postura mental, una actitud, una forma de concebir la relación de intercambio entre dos o más partes (Santesmases, 2004). Aunque tradicionalmente la aplicación del marketing se ha centrado en el mundo empresarial, en la actualidad se concibe como un proceso social cuyo núcleo central es la gestión de la relación de intercambio, cualquiera que sea su naturaleza. El marketing representa una filosofía que orienta a la organización al conocimiento y comprensión de su público objetivo para la satisfacción de sus necesidades, cuya adopción implica la consideración de las necesidades del público en los procesos de elaboración de los proyectos públicos transformando y adaptando tanto la organización como los servicios ofertados, es decir, implica estar orientado al mercado.

Desde la base de que el núcleo del marketing es la gestión de las relaciones de intercambios, se han identificado diferentes intercambios que han dado origen a diferentes aplicaciones del marketing en el ámbito del sector público. Así, surgen diferentes aplicaciones del marketing en el sector público, entre las que se encuentra el Marketing Público, disciplina que se encarga en la gestión de la relación de intercambio entre la administración y el administrado (ciudadano/usuario/cliente), intercambios públicos. Así, resulta ser la mejor plataforma de planificación de un organismo público que quiere satisfacer las necesidades de los ciudadanos y proveer auténtico valor (Kotler y Lee, 2007).

El Marketing Público está a su vez compuesto por el Marketing Público Institucional y Marketing de Servicios Públicos que lejos de llevarse a cabo de forma aislada y/o antagónica, coexisten. La primera, se dedica a la gestión del intercambio de diálogo público, y la segunda, en el intercambio de servicios públicos.

Se ha realizado un análisis de los elementos que componen el Marketing Público: la propia Administración Pública, los Servicios Públicos y la demanda de los mismos, y el proceso técnico de actuación recomendable como estilo directivo en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas: la planificación del marketing estratégico.

Respecto a la Administración Pública, si bien el enfoque económico-contable, el enfoque de marketing y el enfoque de Derecho Administrativo, coinciden en su delimitación dentro del sector público, es éste último quién realiza una delimitación suficiente de la estructura de la Administración Pública. Se definen los órganos administrativos como unidades administrativas a las que se les atribuyen funciones y recursos, y que ostentan el poder expresar la voluntad de la Administración Pública.

En cuanto a los servicios públicos, se fusionan los enfoques de Derecho Administrativo y Marketing clasificando los Servicios Públicos en: Servicios Reglamentarios (actividad Administrativa de Policía, Limitación u Ordenación), Servicios Básicos o Comunitarios y Servicios de Prestación (actividad Administrativa de Prestación, denominada como Servicio Público), y Servicios de Fomento (actividad Administrativa de Fomento).

Los servicios públicos están relacionados con las necesidades sociales, y por tanto, con las demandas de la ciudadanía de actuación pública. Estas demandas combinan la utilidad colectiva y la individual o finalista, dado que la justificación de los servicios públicos parte del interés general de los mismos quedando lejos del servilismo individualista. Pero además, no todas las necesidades sociales se traducen en actuaciones públicas debido a la valoración político-ideológica como prioridad de actuación pública y la disponibilidad de recursos materiales.

Se asume el concepto de cliente o ciudadano/cliente como destinatario de las actuaciones públicas, porque es una expresión de mayor exigencia y activismo de las dos partes e incorpora tanto a personas e individuos como grupos, asociaciones o colectivos, pero que no implica que se actúe con servilismo individual ya que las instancias públicas deben sopesar el interés individual y colectivo de los clientes en base al interés público o general.

Teniendo en cuenta el Modelo de Planificación Estratégica del Marketing Público (Chias, 1995), en el que se definen las diferentes etapas de la planificación, y que en la gestión pública existen varios niveles jerárquicos de decisión (órganos administrativos) quienes pueden valerse de la metodología del marketing (Rivera, 2004), son las últimas etapas de diseño de programas y servicios, la implantación y la evaluación las que

componen el Marketing de Servicios Públicos dado que es en estas etapas en las que se pasa de un nivel estratégico a un nivel táctico y operativo.

Pero tal y como se ha señalado en el inicio de este epígrafe, la asunción o la implantación de la filosofía de marketing, implica la existencia o necesidad de asumir una orientación al mercado, de hecho, se define la orientación al mercado como la adopción del concepto de marketing (Grönroos., 1989 y 1994; Kohli y Jaworski, 1990) o como la operacionalización de la filosofía de marketing (McCarthy y Perreault, 1993).



## **CAPÍTULO II**

### **ORIENTACIÓN AL MERCADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIENTACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO**



## **1. Introducción: el marketing y la orientación al mercado en la Administración Pública o Sector Público.**

El marketing representa una filosofía que orienta a la organización al conocimiento y comprensión de sus clientes para la satisfacción de sus necesidades. Una filosofía donde la adopción del concepto de marketing implica la consideración de las necesidades del público en los procesos de elaboración de los proyectos públicos, de forma que a través de la participación se transforma y adapta tanto la organización como los servicios ofertados: orientación al mercado (Cervera, 2001).

La asunción o la implantación de la filosofía de marketing implica la existencia o necesidad de asumir una orientación al mercado, de hecho, se define la orientación al mercado como la adopción del concepto de marketing (Grönroos, 1989 y 1994; Kohli y Jaworski, 1990) o como la operacionalización (McCarthy y Perreault, 1993).

Una de las primeras aplicaciones empíricas de la orientación al mercado en la empresa lucrativa fue la realizada por Narver y Slater (1990), quienes incluyen aspectos filosóficos y comportamentales que consisten en tres componentes: orientación al cliente, orientación a la competencia y coordinación interfuncional. A su vez, Kohli y Jaworski (1990) defienden la orientación al mercado desde una perspectiva conductual de procesamiento de información; de generación de información procedente del mercado (para comprender sus necesidades), diseminación de dicha información (para compartir esa comprensión), y de respuesta a la misma (para la satisfacción de las necesidades del mercado). Constituyéndose dicho procesamiento de información como el núcleo central de la orientación al mercado, tanto en el ámbito lucrativo como en el ámbito sin ánimo de lucro, en el sector privado y en el sector público (Cervera, 2004).

El estudio entorno a la orientación al mercado se ha desarrollado mayoritariamente en el ámbito empresarial/lucrativo. Tras la percepción por muchos autores de esa proliferación de estudios centrados en ámbito lucrativo, llevó a plantearse a muchos de ellos la realización de estudios sobre la orientación al mercado en otros entornos, y de esta manera reafirmar su teoría y comprobar si la orientación al mercado sigue siendo fundamental para el performance de las organizaciones (Narver y Slater, 1990; Kohli et al., 1993; Lambin, 1995; Hurley y Hult, 1998). De hecho, algunos de ellos planteaban el

estudio de la orientación al mercado en organizaciones públicas con lo que se podría determinar la adaptación de éstas a los cambios que les afectan (Kohli et al, 1993 y Hurley y Hunt, 1998). De hecho, durante los últimos años la adopción de los planteamientos teóricos de la orientación al mercado han mostrado una gran eficacia al aplicarlos a instituciones públicas (Flavián y Lozano, 2004).

En este sentido, son muchos los autores que han adaptado los trabajos de Kohli y Jaworski (1990) y Narver y Slater (1990) al ámbito no lucrativo: aquellos que estudian la orientación al mercado en los centros de salud y hospitales (George y Compton, 1985; Hayden, 1993; Wood et al, 2000); aquellos que los adaptan a las organizaciones no lucrativas y fundaciones (Balabanis et al., 1997; Bennett, 1998; Álvarez et al., 2003; Gainer y Padanyi, 2005); y aquellos que se centran en el sector público (Administración Pública y Universidades) (Caruana et al., 1998; Cervera et al,1999c; Flavián y Lozano, 2006 y 2007).

Diversas experiencias en el ámbito del sector público apoyan la aplicación de determinadas herramientas de marketing como consecuencia de la adopción de una filosofía de acercamiento al público y, así, satisfacer las necesidades del mismo de manera más eficiente en lo que se ha denominado Orientación al Servicio del Público (Cervera, 1999a). De hecho, las características propias de las instituciones/organizaciones públicas son o deben ser argumentos suficientes para justificar la necesidad de la aplicación de la orientación al mercado para la mejora de su objeto de servicio al público, puesto que, ésta es el que legitima su existencia (Hayden, 1993).

El objetivo de este capítulo es realizar una revisión de la literatura sobre orientación al mercado en el campo del marketing en general, para posteriormente atender especialmente dicha orientación al mercado en el ámbito Administraciones Públicas, en lo que se ha denominado la Orientación al Servicio del Público.

## **2. Orientación al Mercado**

### **2.1. Introducción**

Tal y como se ha señalado anteriormente, la asunción o la implantación de la filosofía de marketing implica la existencia o necesidad de asumir una orientación al mercado, de hecho, se define la orientación al mercado como la adopción del concepto de marketing (Grönroos, 1989 y 1994; Kohli. y Jaworski, 1990) o como la operacionalización (McCarthy, y Perreault, 1993).

La orientación al mercado debe plasmarse en la forma en la que la organización comprende el marketing, de hecho, una organización se orienta al mercado como consecuencia de una filosofía de gestión basada en el concepto de marketing (Gounaris y Avlonitis, 1996), y según Cowell (1991) las características fundamentales que distinguen una organización orientada al mercado radican en su forma de concebir el marketing, dado que para ésta y por orden de importancia:

- El marketing es una actitud mental extendida en toda la organización que sitúa al cliente como eje central de la misma.
- El marketing es una forma de organizar la empresa ya que el punto de partida del diseño organizativo lo constituye el cliente.
- El marketing es una gama de actividades que emplean técnicas y herramientas con el fin de anticipar y satisfacer las necesidades de los clientes.

Tal y como indica Cervera (1999), el concepto de la orientación se ha definido haciendo énfasis en diferentes componentes del mismo: filosófico, cultural, procedimental y comportamental. Estas diferentes definiciones no son excluyentes entre si, ya que no existen diferencias reales sino más bien diferencias en términos de los diferentes énfasis (Rukuert, 1992). De hecho, tal y como indica Agirre (2009) y siguiendo la síntesis realizada por Lafferty y Hult (2001) en cuanto a las diferentes perspectivas, todas ellas coinciden en el énfasis en los clientes, en la importancia de la información y en la

coordinación interfuncional. En el cuadro 2.1. se muestra la relación de los principales enfoques teóricos de la orientación al mercado.

Tras una revisión exhaustiva Cervera (1999a), establece diversas matizaciones sobre la orientación al mercado:

- La orientación al mercado no es una cultura organizativa (Varela et al., 1996a).
- La orientación al mercado no es una filosofía *entrepreneurial* (Miles y Arnold, 1991).
- La orientación al mercado no es sólo responsabilidad del área de marketing (Drucker, 1954; Shapiro, 1988; Kohli y Jaworski, 1990; Lambin, 1995).
- El término orientación al mercado es preferible al de orientación al marketing o al consumidor (Shapiro, 1988; Kohli y Jaworski, 1990; Lambin, 1995; Gutiérrez y Rodríguez, 1996)
- La orientación al mercado coexiste con conceptos afines frente a los cuales presenta coincidencias y discrepancias (Deng y Dart, 1994; Jaworski y Kohli., 1996).

**Cuadro 2.1: Principales aportaciones teóricas a la Orientación al Mercado**

Estudio	Definición Orientación al Mercado	Dimensiones
<b>ENFOQUE COGNITIVO: LA ORIENTACIÓN AL MERCADO COMO FILOSOFÍA/CULTURA</b>		
Brown (1987), Shapiro (1988), Baker (1989), Hooley et al. (1990), Narver y Slater (1990), Sharp (1991), Desphandé et al. (1993), Avlonitis et al. (1993), Dreher (1993), Liu (1995)		
Kasper (1997)	El grado en que una organización está guiada y comprometida en todo su pensamiento y acción hacia los factores determinantes del comportamiento de la organización y sus clientes en el mercado.	Aspectos generales de los esfuerzos para orientarse al mercado. Clientes (segmentación). Competidores. Compromiso al marketing. Coordinación y disseminación de la información de marketing. Desarrollo de nuevos productos/servicios.
<b>ENFOQUE CONDUCTUAL: LA ORIENTACIÓN AL MERCADO COMO PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN</b>		
Kohli y Jaworski (1990) Jaworski y Kohli(1993)	Está compuesto por 3 actividades: Generación de inteligencia de marketing en toda la organización sobre necesidades presentes y futuras de los clientes. Diseminación de la inteligencia por toda la organización. Respuesta de la organización a la información.	Generación de inteligencia Diseminación de inteligencia Respuesta: diseño e implantación.
Rukuert (1992)	Grado en que una UEN obtiene y utiliza información de los clientes, desarrolla e implanta una estrategia para la satisfacción de sus necesidades.	Uso de la información. Desarrollo de una estrategia. Implantación de una estrategia.
Pelham (1993) y Pelham y Wilson (1996)	Filosofía de la organización que se manifiesta a través de sus comportamientos de adopción del concepto de marketing.	Orientación comprensión del cliente. Orientación satisfacción del cliente. Orientación al competidor.
Deng y dart (1994)	Generación de inteligencia sobre las necesidades presentes y futuras de los clientes y de la competencia; la integración y disseminación de la inteligencia; y el diseño y ejecución coordinado de la respuesta estratégica de la organización a las oportunidades del mercado	Orientación al cliente. Orientación a la competencia. Coordinación interfuncional. Énfasis beneficios.
Diamantopoulos y Hart (1993), Cadogan y Diamantopoulos (1995), Antilla et al. (1995)		
<b>ENFOQUE CONDUCTUAL: LA ORIENTACIÓN AL MERCADO COMO ORIENTACIÓN AL CLIENTE, A LA COMPETENCIA Y COORDINACIÓN INTERFUNCIONAL</b>		
Narver y Slater (1990)	Cultura organizativa que consiste en 3 componentes comportamentales y dos criterios de decisión.	Orientación al cliente. Orientación a la competencia. Coordinación interfuncional Horizonte a L/P. Énfasis en beneficios.
Slater y Narver (1994a; 1994b; 1995), Siguaw et al. (1994), Greenley (1995), Han et al. (1998)		
<b>LA ORIENTACIÓN AL MERCADO EN AL TEORÍA DE RECURSOS Y CAPACIDADES</b>		
Day (1994a y 1994b), Slater y Narver (1995), Hunt y Morgan (1995), Tuominen y Möller (1996), Lado et al. (1998)		

Fuente: Cervera et al, (1999a: 7-8)

Pero más allá de los trabajos teóricos sobre la orientación al mercado, otros muchos trabajos han analizado empíricamente el grado de orientación al mercado de las organizaciones, sus antecedentes, sus consecuencias, así como las variables mediadoras en su relación. Aunque en muchas ocasiones con resultados dispares y su comparabilidad cuestionable dada la heterogeneidad de los instrumentos de medida utilizados (Cervera, 1999a).

Las primeras medidas de la orientación al mercado surgieron a partir de definiciones particulares del concepto de marketing (Hise, 1965 y McNamara, 1972), pero han resultado ser dos las aportaciones básicas sobre la orientación al mercado: Kohli y Jaworski (1990) y Narver y Slater (1990), ya que de ellas se han derivado marcos conceptuales, escalas de medición, y análisis de antecedentes y consecuencias (Agirre, 2009).

Pero además, cabe destacar que incluso desde el ámbito de la disciplina de la Administración Pública se reconocen las aportaciones del marketing para cambiar la orientación centrada en el proceso de producción hacia otras centradas en la receptividad de las necesidades del público (OCDE, 1999; Ramió, 1999; Sancho, 1999; Bañón y Carrillo, 1997; López y Gadea, 1995). El siguiente cuadro muestra las características de cada una de las orientaciones mencionadas:

**Cuadro 2.2: Orientaciones de la Administración Pública**

<b>Administración Pública Orientada a la Producción</b>	<b>Administración Pública Orientada al Servicio del Público</b>
Burocrática	Con capacidad de respuesta
Tamaño amplio	Tamaño reducido
Centralizada	Descentralizada
Autosuficiente	Cooperativa
Dominada por los funcionarios	Controlada por los ciudadanos
Preocupada por la estructura	Preocupada por los procesos

Fuente: adaptado Cervera (1999a: 126)

Dado que la “nueva gestión pública” debe profundizar en los problemas y las alternativas de respuesta para obtener la solución óptima a las necesidades de una gestión que debe prestar mayor atención a las preferencias de los ciudadanos (Olías de

Lima, 2001), el marketing y la orientación al mercado, como su operacionalidad, se pueden convertir en instrumentos adecuados para ello.

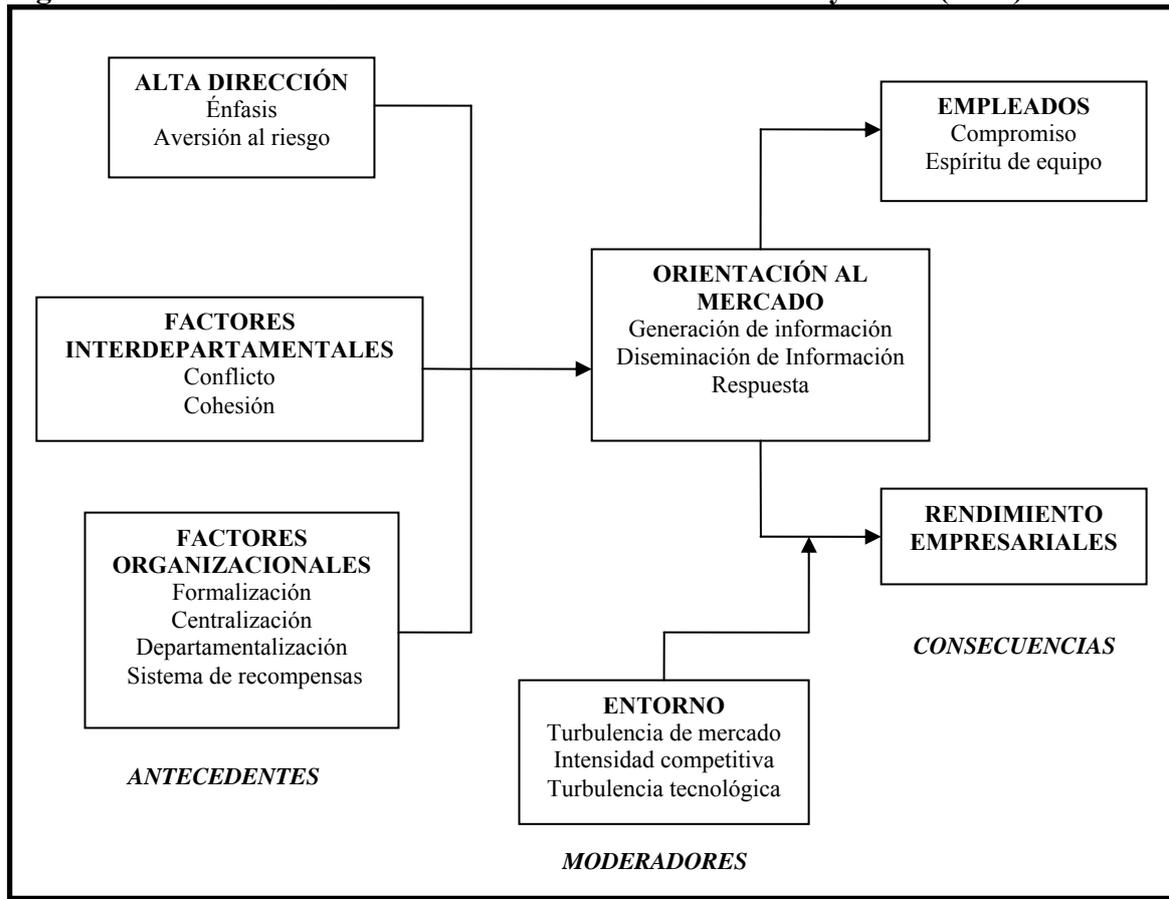
## **2.2. Dimensiones de la Orientación al Mercado**

Tal y como se ha dicho en el apartado anterior, son dos las aportaciones básicas en cuanto a la orientación al mercado que han actuado de motores impulsores de estudios posteriores sobre el tema. En este apartado se analizarán dichas aportaciones básicas de la orientación al mercado.

En primer lugar, las aportaciones de Kohli y Jaworski (1990) y Jaworski y Kohli (1993) proponen un modelo explicativo con el objetivo de crear un marco de referencia para futuras investigaciones. El modelo está compuesto por cuatro grupos de factores:

- *Antecedentes* que fomentan o dificultan la orientación al mercado.
- *La Orientación al Mercado*.
- *Consecuencias* de la orientación al mercado.
- *Variables Moderadoras* que pueden influir positiva o negativamente en la relación entre la orientación al mercado y los resultados de la organización.

**Figura 2.1: Modelo de Orientación al Mercado de Jaworski y Kohli (1993)**



Fuente: adaptado Jaworski y Kohli (1993) y Agirre (2009).

Estos autores defienden la orientación al mercado desde una perspectiva conductual o comportamental que supone el procesamiento de información compuesta por la generación de la información de mercado, la disseminación de dicha información y la respuesta a la misma. Estas tres dimensiones consisten en:

- La generación de información de mercado, bajo la responsabilidad de toda la organización, debe realizarse sobre las necesidades presentes y futuras de los clientes, así como de los factores exógenos que las influyen (tecnología, legislación y la competencia) mediante mecanismos tanto formales como informales y por medio de fuentes de información primarias y/o secundarias.
- La disseminación de la información, es decir, acciones de coordinación facilitadoras de la transmisión de la información por iniciativa de cualquier área, formal e informalmente, es sentido vertical y horizontal en la organización.

- La respuesta a la información, es decir, es la acción que se toma como respuesta a la inteligencia/información que es generada y diseminada. Es responsabilidad de toda la organización y comprende el diseño de planes e implantación de dichos planes mediante la selección del mercado objetivo, el diseño y oferta de productos/servicios que satisfagan las necesidades presentes y anticipadas, así como la producción, distribución y promoción de los productos/servicios de forma que se satisfagan dichas necesidades de manera reactiva y proactiva.

Estos autores diseñan una escala desde un enfoque comportamental, escala MARKOR, para medir la orientación al mercado. Dicha escala fue diseñada por Kohli et al (1993) a partir del modelo propuesto por Kohli y Jaworski (1990). Esta escala se presenta con 20 ítems con la utilización de una escala Likert de cinco puntos (Véase Cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3: Escala MARKOR**

<b>Generación de información (<math>\alpha=0,71</math>)</b>
En esta unidad de negocio nos reunimos con nuestros clientes, al menos una vez al año, para saber qué productos y servicios necesitarán en el futuro.
En esta unidad de negocio realizamos investigaciones de mercado.
Somos lentos para detectar los cambios en las preferencias de nuestros clientes.
Preguntamos, al menos una vez al año, a nuestros clientes cómo es valorada la calidad de nuestros productos y servicios.
Somos lentos para detectar los cambios en nuestro sector (competencia, tecnología, regulaciones, etc.).
Periódicamente revisamos qué efectos tiene sobre nuestros clientes los cambios del entorno (p.ej.: la legislación).
<b>Diseminación de la información (<math>\alpha=0,82</math>)</b>
Tenemos reuniones interdepartamentales para decidir sobre tendencias del mercado.
El personal de marketing emplea tiempo para debatir con otras áreas funcionales sobre las necesidades futuras de los clientes.
Los hechos que afectan a los principales clientes son rápidamente conocidos por la unidad de negocio.
Los datos relativos a la satisfacción del cliente son difundidos regularmente por todos los niveles de la unidad de negocio.
Cuando algún departamento encuentra algo importante sobre los competidores, es lento a la hora de alentar a los demás departamentos.
<b>Diseño de la respuesta (<math>\alpha=0,78</math>)</b>
Decidimos cómo se debe responder en cada caso a los cambios de precio de nuestros competidores.
Por un motivo u otro tendemos a ignorar los cambios que se producen en las necesidades de nuestros clientes sobre productos y servicios.
Revisamos periódicamente el desarrollo de nuevos productos para comprobar que se corresponden con los deseos de nuestros clientes.
De forma periódica algunos departamentos elaboran de forma conjunta planes de respuesta a los cambios del entorno.
<b>Implementación de la respuesta (<math>\alpha=0,82</math>)</b>
Respondemos rápidamente a los ataques de los competidores más importantes.
Las actividades de los distintos departamentos están bien coordinadas.
Las quejas de los clientes no son atendidas por esta unidad de negocio.
Aunque tengamos un gran plan de marketing es probable que no seamos capaces de implantarlo a tiempo.
Cuando se detecta que los clientes desean modificaciones en un producto o servicio, los departamentos implicados orientan sus esfuerzos en ese sentido.

Fuente: Agirre (2009), adaptado de Jaworski y Kohli (1993: 65-66) y Kohli et al (1993).

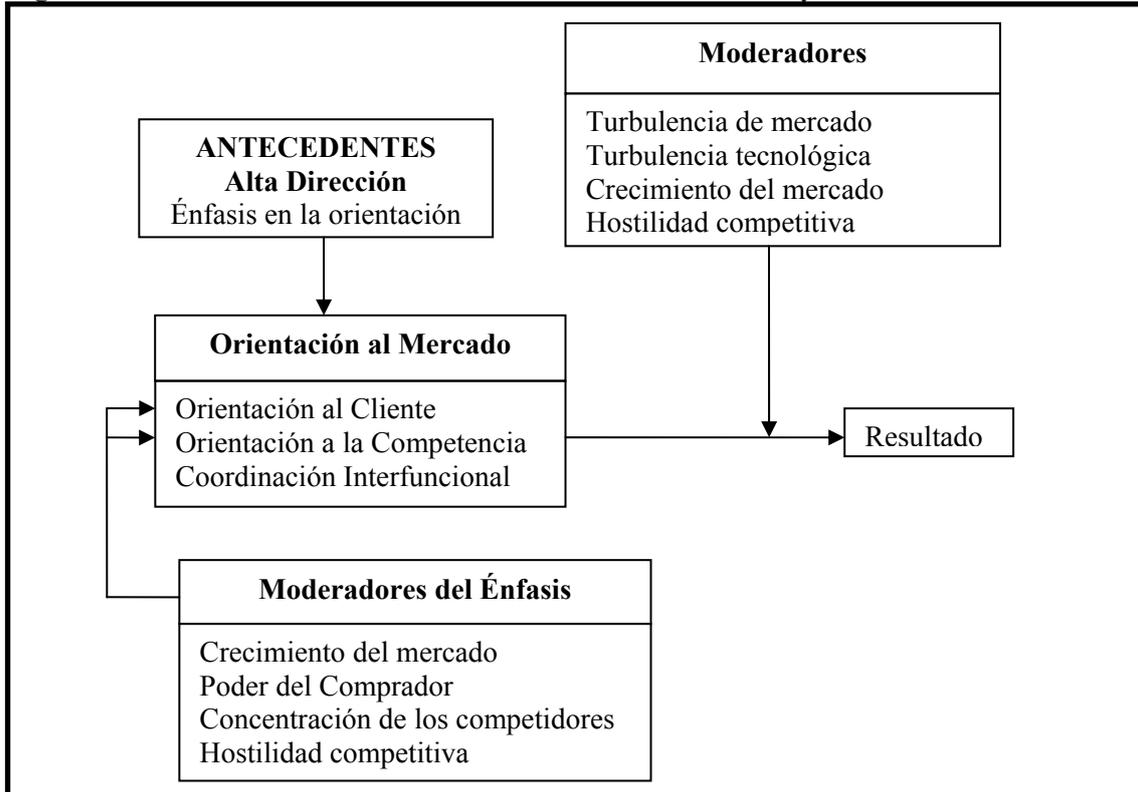
En segundo lugar, Narver y Slater (1990) y Slater y Narver (1994a y b), que en su definición de la orientación al mercado incluían aspectos culturales-filosóficos y

comportamentales ya que la definieron como “una cultura organizativa... que más eficaz y eficientemente crea los comportamientos necesarios para la provisión de un valor superior para los compradores” y que consiste en los siguientes tres componentes comportamentales:

- La orientación al cliente que consiste en la comprensión de sus necesidades actuales, de su evolución y de los factores que las afectan. Se trata de adquirir información de las necesidades de los clientes y diseminarla por toda la organización.
- La orientación a la competencia, la que implica la comprensión de los puntos fuertes y débiles a corto plazo así como sus capacidades y estrategias a largo plazo de los competidores actuales y potenciales. Por tanto, se incluyen todas aquellas acciones destinadas a la obtención y la comunicación de información relativa a los competidores.
- La coordinación interfuncional, se refiere a la utilización conjunta y generalizada de los recursos de la organización para la creación de valor superior para su público objetivo.

Por tanto, la orientación al cliente y la orientación a la competencia están relacionadas con todas las actividades de generación y de diseminación de información sobre los clientes y competidores, y la coordinación interfuncional integra las actividades de coordinación de esfuerzos para la creación de valor (Agirre, 2009).

**Figura 2.2: Modelo de Orientación al Mercado de Narver y Slater**



Fuente: elaboración propia a partir de Narver y Slater (1990: 23) y Slater y Narver (1994a: 47).

Estos autores diseñan la que es la primera escala, escala MAKTOR, para medir la orientación al mercado utilizando un enfoque cultural-filosófico. Dicha escala fue diseñada por Narver y Slater (1990) que consta de 15 ítems medidas en una escala Likert de 7 puntos, midiendo de esta manera los tres componentes de la orientación al mercado definida (Véase Cuadro 2. 4).

**Cuadro 2.4: Escala MKTOR**

<b>Orientación al cliente (<math>\alpha_1=0,8547</math>; <math>\alpha_2=0,8675</math>)</b>
Compromiso con los clientes.
Creación de valor para el cliente.
Comprensión de las necesidades de los clientes.
Fijar objetivos de satisfacción del cliente.
Medir la satisfacción del cliente.
Servicio postventa.
<b>Orientación a la competencia (<math>\alpha_1=0,7164</math>; <math>\alpha_2=0,7271</math>)</b>
Los vendedores comparten información sobre la competencia.
Respondemos rápidamente a las acciones de los competidores.
La alta dirección discute las estrategias de los competidores.
Los objetivos pretenden conseguir ventajas competitivas.
<b>Coordinación interfuncional (<math>\alpha_1=0,7112</math>; <math>\alpha_2=0,7348</math>)</b>
Todas las funciones tienen contacto con los clientes.
La información es compartida para todas las funciones.
Existe una integración funcional para la formulación de la estrategia.
Todas las funciones contribuyen a crear valor.
Los recursos son compartidos por toda la organización.

Fuente: Agirre (2009), adaptado de Narver y Slater (1990: 24)

Estas dos aportaciones básicas fueron comparadas por Cadogan y Diamantopoulos (1995) encontrando las convergencias y divergencias para cada una de las dimensiones que proponían a nivel conceptual y operativo (Véase Cuadro 2. 5), concluyendo que deben ser considerados como complementarios y no excluyentes.

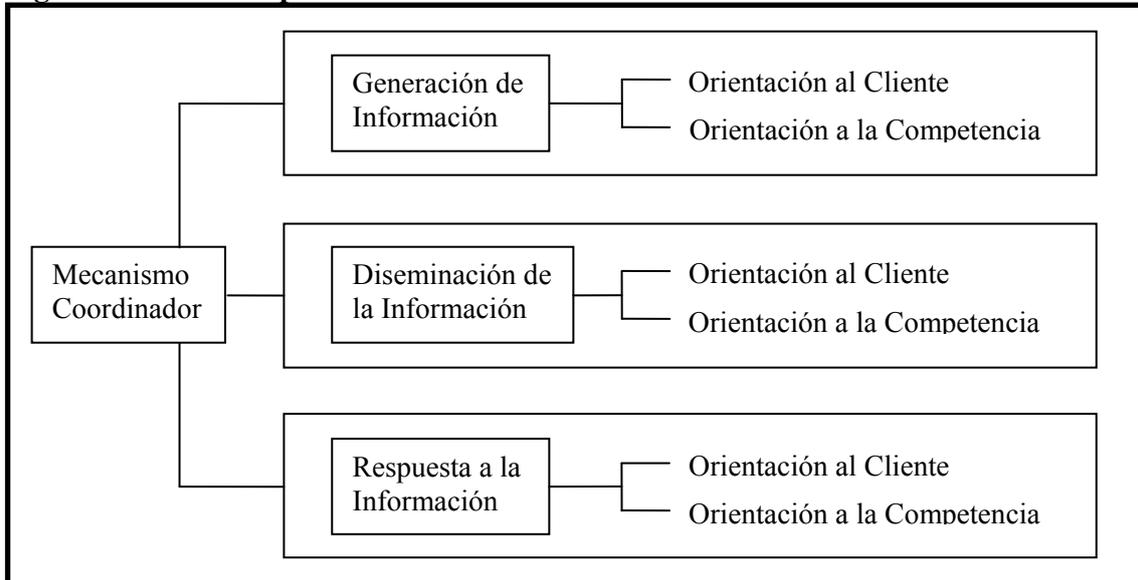
**Cuadro 2.5: Cuadro comparativo entre los modelos de Orientación al Mercado de Narver-Slater y Kohli-Jaworski**

		<b>Kohli-Jaworski</b>		
		<b>Generación de Información</b>	<b>Diseminación de Información</b>	<b>Respuesta a la Información</b>
<b>Narver - Slater</b>	<b>Orientación al Cliente</b>	Coincidencia conceptual y operacional	Coincidencia conceptual, pero operacional ambigua	Coincidencia operacional, pero no conceptual
	<b>Orientación a la Competencia</b>	Coincidencia conceptual, pero operacional ambigua	Coincidencia conceptual y operacional	Coincidencia operacional, pero no conceptual
	<b>Coordinación Interfuncional</b>	Coincidencia conceptual y operacional	Coincidencia conceptual y operacional	Coincidencia conceptual y operacional

Fuente: Cadogan y Diamantopoulos (1995: 44).

Tras dicho análisis proponen una nueva conceptualización de la orientación al mercado mediante un modelo unificador de los dos modelos anteriores (Véase Figura 2. 3):

**Figura 2.3: Reconceptualización de la Orientación al Mercado**



Fuente: Cadogan y Diamantopoulos (1995: 49).

Para Cadogan y Diamantopoulos (1995) la orientación al mercado está formada por la generación de información, su diseminación y las acciones de respuesta, caracterizadas por una orientación al cliente y a la competencia, y un componente de coordinación que guía todo el proceso.

De hecho, son muchos los autores que manifiestan la complementariedad de los dos modelos (Avlonitis y Gounaris, 1997 y 1999; Tuominen y Möller, 1996; Küster, 2000; Álvarez et al., 2000 y 2001; Homburg y Pfleeser, 2000; Mazaira, 2002; Mazaira et al., 2005; Gainer y Padanyi, 2002 y 2005). En este sentido, Álvarez et al (2000) proponen que ambas perspectivas deben coexistir, ya que los defensores de la perspectiva cultural defienden que los valores culturales influyen en los comportamientos, por lo que si no se dan valores culturales relacionados con la orientación al mercado resultará difícil lograr comportamientos con orientación al mercado. En cambio, los defensores de la perspectiva comportamental argumentan que la existencia de una cultura de orientación al mercado se verifica con el desarrollo de un comportamiento orientado al mercado.

Así, Flavián y Lozano (2005) concluyen que la actitud hacia la orientación al mercado ejerce una influencia intensa, positiva y significativa sobre el comportamiento orientado al mercado. A su vez, Gainer y Padanyi (2005), en su estudio donde se analiza la relación existente entre la cultura y comportamiento de la orientación al mercado, confirman la existencia de una relación positiva entre la orientación comportamental y los resultados, moderada por la cultura de orientación al mercado.

Los dos modelos mantienen una estructura muy similar (antecedentes-moderadores-consecuencias) aunque con diferencias respecto al aspecto central del modelo. En el modelo cultural los valores son el centro, mientras que en el comportamental son considerados como antecedentes y en el que el núcleo son los comportamientos que son la consecuencia de la existencia de una cultura de orientación al mercado (Agirre, 2009).

Aunque debe reconocerse la importancia de los dos modelos que acabamos de ver unidos en uno sólo, debe hacerse referencia a la revisión crítica de ellos por diferentes autores. Así, por un lado, Narver y Salter (1994) definen la orientación al mercado como cultura, comportamiento, criterio de decisión y forma de concebir la gestión, pero no especifican cual es el paradigma base para la conceptualización de la cultura y tampoco operacionalizan la orientación al mercado como una cultura. Por tanto, estos autores “adoptan intuitivamente un enfoque contingente de cultura corporativa (Smircich, 1983 y Deshpandé y Webster, 1989)” donde “la cultura se considera una variable endógena y los comportamientos, sistemas y estructuras son las variables más influyentes para orientar la organización hacia el éxito” (Cervera, 1999a). Además, los propios Kohli et al (1993) hacen una revisión crítica de la operacionalidad de los planteamientos de Narver y Slater señalando que adoptan una visión reducida del mercado centrándose en los consumidores y competidores sin tener en cuenta los factores influyentes (entorno), que no consideran el tiempo necesario para la recogida y diseminación de la información, y que los ítems no recogen las actividades y comportamientos específicos de la orientación al mercado.

Por otro lado, tal y como indica Pelham (1993), la conceptualización de Kohli y Jaworsky (1990) puede resultar un tanto limitada para recoger todas las dimensiones de la orientación al mercado. La generación de inteligencia reconocida como un elemento

clave de la orientación el mercado, por si sola no garantiza la comprensión de las necesidades del ciudadano, la respuesta a las mismas ni la capacidad de proveer valor a los clientes, y además, se menosprecia el importante papel que juegan los distribuidores (Lado et al., 1998).

Así mismo, Pelham (1993) indica que las dos conceptualizaciones destacan la búsqueda de información como determinante del nivel de orientación al mercado pero no refleja, tal y como se ha indicado anteriormente, el nivel de comprensión de las necesidades ni del funcionamiento del mercado. Por tanto, el mero análisis de la información y la toma de decisiones en base a ella no son suficientes, ya que es vital comprender las necesidades del cliente para poder incorporarlas a los productos/servicios. En este sentido, Kijewski y Gross (1990) añaden al concepto *market driven* (nivel en que una organización está dirigida al mercado), definido como “el nivel en el que la búsqueda, análisis, diseminación y utilización sistemática de información e inteligencia de mercado para la planificación, toma de decisiones y control, y sus extensión hasta que se desarrolla, comunica y ofertan los productos/servicios en base a ese conocimiento y comprensión de los grupos de clientes y la posición competitiva”, aspectos de comprensión de las necesidades como complemento necesario. Pero, además, la carencia de búsqueda de información no implica necesariamente que la organización tenga poca orientación al mercado o que su rendimiento sea negativo, ya que el coste de la información para el conocimiento del mercado puede desestimar su recogida (Houston, 1986).

Para concluir con este apartado, debe hacerse referencia a la afirmación de Vázquez (1997) y Vázquez et al. (1998) que tomando como referencia las aportaciones de diversos autores defienden que no existe una escala única y generalmente aceptada para medir la orientación al mercado. Además, podría ser factible la introducción de particularidades específicas en función del sector objeto de estudio (Bigné et al., 2001). Por lo que, no se puede afirmar la existencia de una escala suprema, sino que dependerá del tipo de análisis que se realice y el contexto en el que se aplique (Agirre, 2009), y por tanto, la elección de la escala dependerá del investigador quién determinará el mejor conjunto de ítems (Sheppard, 2005). De ahí, la existencia de un gran número de trabajos que integran las dos perspectivas o que desarrollan nuevos modelos (Véase Cuadro 2.6).

**Cuadro 2.6: Principales escalas de Orientación al Mercado**

Autor	Escala de medición
Narver y Slater (1990)	Diseñan la escala MKTOR formada por la orientación al consumidor, orientación a los competidores y coordinación interfuncional.
Ruekert (1992)	Desarrolla una escala formada por las siguientes tres dimensiones: obtención y uso de la información de mercado, desarrollo de un plan centrado en el cliente e implementación de la estrategia orientación al cliente.
Deshpnadé, Farley y Webster (1993)	Diseñan la escala DFW93 con base en la orientación al consumidor-Orientación al Mercado.
Kohli, Jaworski y Kumar (1993)	Diseñan la escala MARKOR cuyos componentes son: generación de información de mercado, disseminación de la información y respuesta a la misma.
Deng y Dart (1994)	Diseñaron una escala multi-ítem considerando las siguientes 4 dimensiones: orientación al consumidor, orientación a la competencia, coordinación entre funciones y énfasis en los beneficios.
Greenley (1995)	Se elabora un instrumento de medición con base en la escala MKTOR donde los elementos moderadores tuvieron otra procedencia.
Desphandé y Farley (1996 y 1998a)	Desarrollan una escala llamada MORTN en la que se integran las escalas MARKOR, MKTOR y DFW93.
Pelham y Wilson (1996)	Integran las escalas MKTOR y MARKOR en una escala con 9 ítems y con tres dimensiones teóricas: orientación al conocimiento del cliente, orientación a la satisfacción del cliente y orientación a la competencia.
Trespalacios et al. (1997)	Integran las escalas MKTOR y MARKOR formando otra con 14 dimensiones y 69 ítems.
Gray et al (1998)	Integran las escalas MKTOR, MARKOR y la de Deng y Dart (1994) en otra compuesta por 5 dimensiones: orientación al cliente, orientación a la competencia, coordinación interfuncional, respuesta y orientación a los resultados.
Hurley y Hult (1998)	Se propone una medida de la cultura de orientación al mercado compuesta de 5 dimensiones: innovación, toma de decisiones participativa, poder compartido, apoyo y colaboración, aprendizaje y desarrollo.
Becker y Homburg (1999)	Se propone una escala compuesta por 60 ítems y 16 factores para la medición del grado de orientación al mercado de los sistemas directivos organizativos, información, planificación, control y recursos humanos.
Cadogan et al. (1999)	Se desarrolla una escala de orientación al mercado en las exportaciones teniendo en cuenta las dimensiones comportamentales de generación, disseminación y respuesta, y otra dimensión integradora: mecanismos de coordinación.
Cervera et al. (1999 y 2001)	Se propone, en base a la escala MARKOR, una escala de orientación al servicio del público en la AAPP Local formada por 24 ítems.
Küter (1999)	Se desarrolla una escala integrado de MKTOR y MARKOR con 18 ítems agrupados en 6 dimensiones: trabajo conjunto, intercambio fluido de información, preocupación hacia el cliente, respuesta a la competencia, análisis de las necesidades y adaptación al cliente.
Vázquez et al. (1999) y Álvarez et al. (2000)	Desarrollan una escala cultural formada con 18 ítems y 3 dimensiones: orientación externa, integración y coordinación interna, y relaciones a largo plazo. Y otra operativa formada por 30 ítems y 3 dimensiones: generación de información, disseminación interna de la información y respuesta.

Fuente: adaptado de Agirre (2009).

## Continuación Cuadro 2.6

Autor	Escala de medición
Dawes (2000)	Propone una escala con base en las escalas de MKTOR, MARKOR, DFW93, Deng y Dart (1994) y Pelham y Wilson (1996) formada por 14 ítems y 4 dimensiones: análisis al cliente, respuesta al cliente, orientación al competidor y distribución de información de mercado.
Matsuno y Mentzer (2000)	Diseña la escala EMO con base a MARKOR compuesta por 22 ítems.
Conduit y Mavondo (2001)	Adaptando la escala MKTOR, propone una escala para medir la escala de orientación al cliente interno formada por 16 ítems.
Bigné y Blesa (2002); Blesa y Ripollés (2003 y 2005) y Bigné et al (2004)	Basándose esencialmente en las escalas MKTOR y MARKOR, diseñan una escala ecléctica de la medición de la orientación al mercado con 16 ítems.
Farrell (2002)	Propone una escala alternativa de la orientación al mercado en base a la combinación de la escala MKTOR y MARKOR.
Matear et al (2002)	Utilizan la escala de Gray et al. (1998) pero no se incluye la dimensión respuesta.
Brettel et al. (2006 y 2008)	Adapta la escala de MARKOR al contexto del emprendizaje.

Fuente: adaptado de Agirre (2009).

Tras lo expuesto, se adopta el modelo de Kohli y Jaworski como idóneo para el análisis de la orientación de mercado en el ámbito público ya que ha sido el mayoritariamente adaptado para el estudio de la orientación al mercado en el ámbito no lucrativo. Por tanto, se asume que cuanto mayor desarrollo se alcance por parte de una organización en la generación, diseminación y respuesta de la información de mercado, mayor será el grado en el que estará orientado al mercado y, en consecuencia, mayor será la capacidad de satisfacer las necesidades del público.

### 2.3. Antecedentes y consecuencias de la Orientación al Mercado

#### 2.3.1. Introducción

Tal y como se ha indicado anteriormente, se asume que cuanto mayor desarrollo se alcance por parte de una organización en la generación, diseminación y respuesta de la información de mercado, mayor será el grado en el que estará orientada al mercado. Pero, el desarrollo de la generación, diseminación y respuesta a la información del mercado, y por tanto, el nivel de orientación al mercado está promovido por unos antecedentes concretos de la organización. Y a su vez, este nivel de orientación al mercado genera unas consecuencias en la organización que permite concluir si dicha orientación repercute positivamente en la

actuación de la misma. En este apartado nos centraremos en el análisis de los antecedentes y consecuencias de la orientación al mercado.

### **2.3.2. Antecedentes**

Junto a la necesaria definición, delimitación, análisis y comprensión de la variable latente orientación al mercado, resulta vital el análisis de sus antecedentes como variables explicativas y predictivas del grado en que las organizaciones se orientan a su mercado (Cevera, 1999a). Kohli y Jaworski (1990) realizaron una clasificación en tres de los posibles antecedentes de la orientación al mercado. Dicha clasificación se realiza atendiendo a su carácter individual, intergrupual u organizacional denominándolas como características del senior management, dinámicas interfuncionales y sistemas organizativos:

- Las características del senior management: el énfasis en la orientación y la aversión al riesgo.
- Las dinámicas interdepartamentales: los conflictos y la cohesión entre los miembros de la organización.
- Los sistemas organizativos: niveles de formalización, centralización, departamentalización y sistemas de recompensa.

Estas variables fueron testadas empíricamente (Kohli et al., 1993) confirmándose algunas de ellas y rechazándose otras, pero concluyendo que el apoyo del equipo directivo a un comportamiento de orientación al mercado y la existencia de mecanismos de recompensa basados en el mercado son los antecedentes con más peso en el grado de orientación al mercado de una organización.

En este estudio partimos de dicho esquema, que como indica Agirre (2009) es el más empleado en términos teóricos y prácticos, completándolo con las aportaciones de otros autores tanto en el ámbito de organizaciones empresariales como en el entorno de las Administraciones Públicas.

## ▪ **Características del senior Management o del equipo directivo**

La influencia del equipo directivo y sus características resulta clara, ya que es ésta la encargada de generar y promover los valores sobre la orientación al mercado (Webster, 1988). En este sentido, el modelo desarrollado por Kohli y Jaworski (1990) proponen el compromiso y la aversión al riesgo de la alta dirección como las características de los mismos que influyen en el grado de orientación al mercado de la organización.

En cuanto al compromiso del equipo directivo son varios los trabajos, a parte de Kohli y Jaworski (1990), que han contrastado su influencia positiva en la orientación al mercado de las organizaciones (Selenes et al., 1996; Bhuiyan, 1998; Pulendra et al., 2000 o Conduit y Mavondo, 2001). Incluso Narver y Slater (1994), apuntaban que el equipo directivo debe jugar un papel facilitador hacia la orientación al mercado comunicando ciertas pautas y fomentando la contribución de los empleados. De hecho, tal y como indicaba Cervera (1999a), solamente si el equipo directivo emite señales de la importancia de un compromiso hacia la orientación al mercado, el resto de la organización asumirá dicha orientación.

Por otro lado, en cuanto a la aversión al riesgo, la adopción del concepto de orientación al mercado exige la disposición a asumir el riesgo inherente al seguimiento de mercados cambiantes (Santos et al., 2002b) y, de hecho, Tay y Morgan (2002) comprueban la influencia positiva de la tolerancia al riesgo en la orientación al mercado y en las tres dimensiones planteadas por Kohli y Jaworski (1990).

## ▪ **Dinámicas interdepartamentales**

Siguiendo la base de la propuesta de Kohli y Jaworski, estos autores proponen dentro de las dinámicas interdepartamentales, relaciones formales e informales entre departamentos de la organización, los siguientes factores como antecedentes a la orientación al mercado:

- Conflicto interdepartamental, es decir, el deseo de los individuos de los departamentos de ser más importantes y poderosos que los otros departamentos reduciendo la orientación al mercado puesto que se inhibe la comunicación entre departamentos y, por tanto, disminuye la capacidad de respuesta de la organización.

- Conexión interdepartamental, es decir, el nivel de contacto (formal e informal) entre los individuos de los diferentes departamentos que influye positivamente en el desarrollo de la orientación al mercado.

En este sentido, son muchos los estudios que han confirmado empíricamente la importancia de la conexión interdepartamental por su efecto positivo sobre la orientación al mercado (Jaworski y Kohli, 1993; Selnes et al., 1996; Van Egeren y O'Connor, 1998; Harris, 2000; Pulendra et al., 2000; Álvarez et al., 2002), y el efecto negativo del conflicto interdepartamental (Jaworski y Kohli, 1993; Selnes et al., 1996; Harris y Piercy, 1999a y 1999b; Pulendra et al., 2000).

#### ▪ **Sistemas organizativos. Estructura organizativa**

Las características de la estructura organizativa que influyen en la orientación al mercado son las siguientes según la propuesta de Kohli y Jaworski (1990):

- La departamentalización, el número de departamentos en los que se divide la organización; la formalización, el nivel en el que existe en la organización reglas que fijan los roles, las relaciones de autoridad, la comunicación de normas y sanciones y los procedimientos; y la centralización, ausencia de delegación de autoridad y falta de participación en la toma de decisiones. Características estas que tienen una relación negativa con las dos primeras dimensiones (generación y diseminación de información) y positiva con la respuesta a la información.
- Los sistemas de remuneración basados en el mercado favorecen la orientación al mercado.
- El comportamiento político que favorece el interés propio influyendo en el conflicto interdepartamental, por lo que, tiene efectos negativos sobre la orientación al mercado.

En este caso, en cuanto a la estructura organizativa, son diversos los trabajos dedicados a contrastar la influencia en la orientación al mercado pero proporcionan inconsistencias y resultados no concluyentes (Agirre, 2009). Por ejemplo, se ha confirmado por diversos

estudios la relación negativa de la centralización (Jaworski y Kohli, 1993; Selnes et al., 1996; Bhuian, 1998; Varela y Calvo, 1998; Harris, 2000; Varela y Del río, 2003) o de la formalización (Green et al., 2005) o de ambas (Harris, 2000) en la orientación al mercado. En otros, por el contrario, no se obtiene relación significativa alguna (Pulendra et al., 2000) o se identifica la ausencia de relación de todas o alguna de ellas (Matsuno et al., 2002; Green et al., 2005; Brettel et al., 2006), o incluso, como Tay y Morgan (2002), se comprueba un efecto positivo de la formalización y especialización o departamentalización.

Por otro lado, al medir la relación entre los sistemas de recompensas y su efecto en la orientación al mercado los resultados tampoco son concluyentes, ya que en algunos estudios la relación es negativa (Jaworski y Kohli, 1993), en otros positiva (Pulendra et al., 2000 y Kuada y Buatsi, 2005) y en otros no significativa (Bhuian, 1998). En cambio, en cuanto al comportamiento politizado si se comprueba su influencia negativa (Harris y Piercy, 1999b).

#### ▪ Otros

Además de los antecedentes analizados se han estudiado, en varios estudios, otras variables relacionadas con el Management como antecedentes de la orientación al mercado. En cuanto a factores internos individuales relacionados con el equipo directivo, cabe destacar la formación en las habilidades de marketing y el compromiso profesional y el estilo de liderazgo.

Por otro lado, se han analizado otros factores internos relacionados con las dinámicas interdepartamentales tales como la gestión del personal y compromiso organizacional, el aprendizaje organizacional y la orientación emprendedora e innovación, confirmando su influencia positiva en la orientación al mercado. Y otros relacionados con la estructura organizativa, tales como la planificación estratégica y el tamaño, la edad de la organización, el sector de actividad y el ámbito de actuación.

Y por último, se han analizado en diversos estudios variables externas como antecedentes de la orientación al mercado tales como el dinamismo del mercado, la intensidad competitiva, la turbulencia tecnológica, el poder de compra de los compradores y el atractivo del mercado. Confirmando, en general, la influencia positiva de estos factores aunque algunos

estudios indiquen la existencia de falta de influencia de la intensidad competitiva y el dinamismo del mercado.

Debe señalarse que para otros autores, estos factores son factores moderadores en la relación de la orientación al mercado y sus consecuencias o resultados, como por ejemplo el dinamismo del mercado; las turbulencias tecnológicas; y la intensidad competitiva (Kohli y Jaworski, 1990).

En el siguiente cuadro se visualizan las diferentes aportaciones a los antecedentes de la orientación al mercado y los autores de las mismas.

**Cuadro 2.7: Literatura relevante sobre los antecedentes de la Orientación al Mercado**

Antecedentes	
Antecedentes Internos	
Características del Equipo Directivo	
Compromiso de la alta dirección	Kohli y Jaworski (1990), Jaworski y Kohli (1993), Slater y Narver (1994b), Selnes et al. (1996), Bhuian (1998), Horng y Chen (1998), Webster (1988), Pulendra et al. (2000), Cervera (1999), Cervera et al. (2001), Conduit y Mavondo (2001), Harris (2002a).
Aversión al riesgo	Kohli y Jaworski (1990), Jaworski y Kohli (1993), Avlonitis y Gounaris (1997), Pulendra et al. (2000), Santos et al. (2002b), Tay y Morgan (2002), Kuada y Buatsi (2005).
Formación/Habilidades de Marketing/Compromiso Profesional	Wong et al. (1989), Morgan (1991), Morgan y Piercy (1992), Bhuian (1992), Wood y Bhuian (1993), Meldrum (1996), Liu y Davies (1997), Horng y Chen (1998), Wood et al. (2000), Cervera (1999) y Cervera et al. (2001).
Estilo de Liderazgo	Harris y Ogbonna (2001), Madzar (2001), Menguc y Auh (2008) y Agirre (2009).
Dinámicas Interdepartamentales	
Conflicto	Kohli y Jaworski (1990 y 1993), Selnes et al. (1996), Harris y Piercy (1997, 1999a y b), Pulendra et al. (2000).
Conexión	Wong et al. (1989), Kohli y Jaworski (1990 y 1993), Selnes et al. (1996), Harris y Piercy (1997), Van Egeren y O'Connor (1998), Harris (2000), Pulendra (2000), Álvarez et al. (2002).
Compromiso Organizacional	Kelly (1992), Ruckert (1992), Horng y Cheng (1998), Becker y Homburg (1999), Conduit y Mavondo (2001), Harris y Ogbonna (2001) Bruning et al. (2001), Sivaramakrishnan et al. (2008), Quintana et al. (2005), Agirre (2009).
Aprendizaje Organizacional	Morgan et al. (1998), Hardley y Mavondo (2000), Santos et al. (2001; 2002a y 2005) y Llonch et al. (2005).
Orientación Emprendedora. Innovación	Appiah-Adu y Singh (1998), Conrad (1999), Matsuno et al. (2002) y Blesa y Ripollés (2003 y 2005).
Estructura Organizativa	
Departamentalización/Especialización/Integración/Formalización/Centralización	Stampfl (1978), Kohli y Jaworski (1990 y 1993), Liu (1995), Selnes et al. (1996), Harris y Piercy (1997), Bhuian (1998), Varela y Calvo (1998), Avlonitis y Gounaris (1999), Harris (2000), Pulendra et al. (2000), Matsuno et al. (2002), Varela y Del río (2003), Green et al. (2005) y Brettel et al. (2006).
Planificación	Lado (1996), Pulendra (1996a y 1996b), Morgan y Strong (1998), Harris y Piercy (1999a), Lukas (1999), Farrell (2000), Harris (2000) y Frambach et al. (2003) y Flavián et al. (2004).
Sistema de Recompensas	Kohli y Jaworski (1990 y 1993), Ruckert (1992), Siguaw et al. (1994), Selnes et al. (1996), Widing II et al. (1997), Bhuian (1998), Harris y Piercy (1999b), Pulendra et al. (2000) y Kuada y Buatsi (2005).
Tamaño y edad de la organización, sector de actividad, ámbito de actuación	Hise (1965), McNamara (1972), Webster (1981), Miles y Arnold (1991), Liu (1995), Calvo et al. (1996), Llonch y Waliño (1996), Varela y Calvo (1998), Cervera (1999), Kwon y Hu (2000), Tuominen et al. (2000), Cervera et al. (2001) y Varela y Del río (2003).
Antecedentes Externos	
Dinamismo del mercado	Varela et al. (1996a), Appiah-Adu (1998), Van Engeren y O'Connor (1998), Varela y Calvo (1998), Avlonitis y Gounaris (1999), Cervera (1999), Hooley et al. (2000 y 2003), Tuominen et al. (2000), Cervera et al. (2001) y Varela y Del río (2003).
Intensidad Competitiva	Varela et al. (1996a), Varela y Calvo (1998), Avlonitis y Gounaris (1999) y Varela y Del río (2003).
Turbulencia Tecnológica	Varela et al. (1996a), Varela y Calvo (1998), Avlonitis y Gounaris (1999) y Varela y Del Río (2003).
Poder de compra de los consumidores	Varela et al. (1996a), Avlonitis y Gounaris (1999) y Mavondo (1999).
Atractivo del Mercado	Mavondo (1999)

Fuente: adaptado de Cervera (1999a) y Agirre (2009).

### **2.3.3. Consecuencias**

En este apartado se analizarán las consecuencias de una aplicación de la orientación al mercado en las organizaciones. Han sido muchas las diferentes aproximaciones y aportaciones realizadas respecto a las consecuencias de la orientación al mercado (Véase Cuadro 2.8). Desde la aparición de las escalas de Narver y Slater (1990) y Jaworski y Kohli (1993), las consecuencias de la aplicación de la orientación al mercado han sido uno de los aspectos más investigados (Martín-Consuegra y Esteban, 2005). La consecuencia más estudiada ha sido el resultado empresarial que en su estudio se ha topado con un problema en relación a la determinación de las medidas de los resultados empresariales y de la idoneidad de utilizar medidas objetivas y/o subjetivas, aunque Dess y Robinson (1984) y Dawes (1999), demostraron la existencia de una correlación entre las mismas invalidando el problema. Además, debe señalarse que el estudio de las consecuencias de la implantación de la orientación al mercado se ha realizado desde una perspectiva comportamental, cultural e integradora de la orientación al mercado, es decir, desde diferentes enfoques de la orientación al mercado.

**Cuadro 2.8: Principales consecuencias de la Orientación al Mercado analizadas**

<b>Consecuencias</b>	
<b>Económicas</b>	
<b>Efectos en los resultados</b>	
Resultados Financieros	Rentabilidad de la inversión (ROI); rentabilidad de las Ventas (ROS); Rentabilidad de los capitales propios (ROE); Rentabilidad de los capitales utilizados (ROCE); Rentabilidad sobre activos netos; Rentabilidad sobre activos (ROA)
Resultados Operativos	Cuota de mercado; Éxito de nuevos productos; Crecimiento de cuota de mercado; Crecimiento de las primas-ventas; Incremento de las ventas; Crecimiento del número de socios; Crecimiento del presupuesto; Volumen de ventas; Primas adquiridas; Margen sobre ventas; Control en los gastos operativos; Éxito en la exportación; Venta de nuevos productos/ventas totales; Crecimiento de las actividades desarrolladas; Capacidad de mejora de la cuota de mercado y ventas de los nuevos productos; Ingresos por primas; Número de actividades benéficas desarrolladas; % de ingresos destinados a cada actividad; Calidad relativa de productos.
Resultados Globales	Rentabilidad; Resultado global; Beneficios marginales; Grado de consecución de objetivos; Beneficios netos; Beneficios; Beneficios antes de impuestos.
<b>No Económicas</b>	
<b>Efecto en los Clientes</b>	
Calidad del producto/servicio; Satisfacción del cliente; Fidelidad, lealtad del cliente; Éxito en la retención de clientes/pacientes; Reputación; Notoriedad de mercado; Reconocimiento de marca; Imagen de marca.	
<b>Efectos en los Empleados</b>	
Ambigüedad; Autonomía; Compromiso organizacional; Conflicto; Espíritu de equipo; Motivación; Orientación al cliente del personal de ventas; Rotación de los empleados; Satisfacción del empleado.	
<b>Efectos en la Innovación</b>	
Grado de innovación de productos; Novedad de las innovaciones comercializadas; Predisposición a innovar; Velocidad de desarrollo de nuevos productos; Efectividad en el desarrollo de nuevos productos; Innovación organizacional; Grado de innovación; Resultados derivados del desarrollo y gestión de productos; Capacidad innovadora; Actividades y resultados del desarrollo de nuevos productos; Éxito en el desarrollo y uso de nuevos servicios; Éxito de la innovación en el mercado; Impacto de la innovación en los resultados, Resultados de la innovación.	

Fuente: adaptado de Agirre (2009).

En este sentido siguiendo con el esquema propuesto por Kohli y Jaworski (1990) para las consecuencias de la orientación al mercado, se establecen tres tipos de consecuencias:

- Respuesta de los consumidores: satisfacción y fidelidad.
- Respuesta de los empleados: sentimiento de pertenencia, satisfacción con el empleo y compromiso con la organización.
- Respuesta financiera: mejora del performance.

Se concluye que la orientación al mercado influye primordialmente sobre el compromiso de los empleados con la organización y su sentimiento de pertenencia a la misma (Jaworski y Kohli, 1993), aunque Kohli y Jaworski (1990) afirmaban que “una orientación al mercado parece proveer de una atención unificada de los esfuerzos y proyectos de los individuos y departamentos dentro de la organización, y por tanto ,llevando a un performance superior”, aún siendo beneficioso para la organización (Bruno, 1992) no tiene por qué traducirse en una mayor cuota de mercado (Jaworski y Kohli 1993).

Por otro lado, Slater y Narver (1990) definen la orientación al mercado como una cultura de empresa en la que la prioridad es la creación de valor para el comprador. En este sentido, aún existiendo trabajos en los que se señala que las organizaciones con valores de cercanía a la clientela alcanzan una mayor eficacia de marketing (Norburn et al. 1988) o mayores niveles de rentabilidad (Webster, 1993), otros, en cambio, proporcionan resultados contradictorios (Jaworski y Kohli, 1993) o no demuestran una relación directa (Greenley, 1995).

Narver y Slater (1990) indican la posible ausencia de una relación lineal entre la orientación al mercado y los resultados, aunque en su trabajo de 1994a sostienen que la orientación al mercado establece las bases para la provisión de servicio al cliente, calidad e innovación. Pero en este caso, también, los resultados obtenidos ofrecen conclusiones de diferente signo respecto a la influencia de la orientación al mercado. De hecho, en cuanto a la innovación, la conclusión general es que el éxito en el mercado de una innovación en entornos competitivos depende de múltiples factores y que la orientación al mercado por sí sola no lo garantiza. En cuanto a la calidad como consecuencia de la orientación al mercado, Caruana y

Pitt (1994); Caruana (1995) y Pitt et al. (1996), no detectan una causalidad directa sino que de forma mediatizada.

Las diferentes causas por las que se han obtenido diferentes conclusiones respecto a las consecuencias de la orientación al mercado pueden deberse a (Dreher, 1993):

- La inexistencia de una dependencia lineal del éxito del negocio respecto a la orientación al mercado.
- La existencia de variables “moderadoras” de la relación entre la orientación al mercado y el performance.
- Las diferentes aproximaciones para medir la variable latente “orientación al mercado” e incluso la propia medida del performance.

En definitiva, los resultados derivados de diversos estudios empíricos no han provisto de un soporte inequívoco a una relación positiva entre la orientación al mercado y el “performance” o desempeño. Jaworski y Kohli (1993) concluyeron que el nexo entre la orientación al mercado y el desempeño era robusto a lo largo de contextos caracterizados por distintos niveles de turbulencias de mercado, intensidad competitiva y turbulencias tecnológicas. En este sentido, Slater y Narver (1994b) concluyeron que a largo plazo todos los mercados tendrán “bajo crecimiento, alta hostilidad y cambios en las preferencias de los compradores” por lo que estar orientado al mercado nunca será negativo a pesar del efecto moderador a corto plazo de ciertas variables moderadoras.

Las variables moderadoras son el conjunto de condiciones medioambientales que moderan, aumentando o disminuyendo, la fuerza de la relación entre la orientación al mercado y los resultados. Entre los factores propuestos destacan los de Kohli y Jaworski (1990) y Jaworski y Kohli (1993) y que son:

- Turbulencia del mercado: cambios en la composición del mercado y en las preferencias de los consumidores que tienen una relación positiva, es decir, cuanto mayor sea la turbulencia mayor será el efecto de la orientación al mercado en los resultados y viceversa.

- Turbulencia tecnológica, señalando la existencia de una relación negativa, es decir, cuanto mayor sea la turbulencia tecnológica la orientación al mercado puede no ser tan importante para la consecución de mejores resultados ya que el desarrollo tecnológico ofrece nuevas oportunidades competitivas.
- Intensidad competitiva, indicando que cuanto mayor sea la intensidad competitiva mayor será el beneficio de la orientación al mercado ya que los clientes tendrán muchas posibilidades de elección.

Por tanto, la turbulencia del mercado y competitiva pueden fortalecer la relación entre la orientación al mercado y los resultados, mientras que la turbulencia tecnológica puede debilitarla. Pero, aún y todo, Jaworski y Kohli (1993) indican que independientemente del grado de turbulencia de mercado, tecnológica e intensidad competitiva, la relación es fuerte.

En este sentido, en cuanto a las variables moderadoras, Slater y Narver (1994b) distingues dos ámbitos de actuación de las variables moderadoras:

- Moderadores referentes a la intensidad de la relación entre la orientación al mercado y los resultados: Turbulencia del mercado, turbulencia tecnológica, hostilidad competitiva y crecimiento del mercado. Proponen que la turbulencia de mercado y la hostilidad competitiva fortalecen la relación y, en cambio, la turbulencia tecnológica y el crecimiento del mercado la debilitan. Pero, sólo se confirma parcialmente, ya que se concluye que la turbulencia de mercado debilita la relación que es lo contrario a lo propuesto; la tecnológica debilita la relación con el éxito en el desarrollo de nuevos productos; y el crecimiento debilita la relación con el crecimiento de las ventas.
- Moderadores de énfasis de la orientación al mercado y su posterior influencia en los resultados: crecimiento del mercado, poder del comprador, concentración de los competidores, y hostilidad competitiva. Estos moderadores intentan determinar que dimensión de la orientación al mercado es más idónea para cada entorno y, así, obtener mejores resultados. Se plantea que cuanto mayor sea el crecimiento del mercado y la hostilidad competitiva, y menor sea el poder del comprador y la

concentración de los competidores mayor será la influencia de la orientación al cliente en los resultados; y lo contrario para la orientación a la competencia. Pero, sólo se confirmó que la orientación al cliente es idónea para alcanzar mejores resultados en los casos en los que el poder del comprador es alto, lo contrario a lo propuesto.

En este sentido López y Sánchez (2007) tras una exhaustiva revisión bibliográfica de trabajos dedicados al estudio de las variables moderadoras, concluye que la orientación al mercado contribuye al éxito empresarial, independientemente de las condiciones del entorno.

Pero además de estos moderadores externos se han analizado otras variables moderadoras internas<sup>19</sup>:

- La estrategia empresarial: existen muchos trabajos en este sentido, por un lado, los que utilizan las estrategias de Miles y Snow (Lado, 1996; Matsuno y Mentzer, 2000; Barroso et al., 2005; Llonch y López, 2004; López y Sánchez, 2007), y por otro, los que utilizan la estrategia de diferenciación y de liderazgo de costes (Pelham, 2000; Kumar et al. 2002). Se obtienen resultados diversos pero se afirma la influencia de la estrategia seguida en la relación entre la orientación al mercado y las consecuencias de su aplicación.
- La orientación al aprendizaje (Baker y Sikula, 1999b; Hernández et al., 2003); confirmando la potenciación de dicha variable moderadora en la relación entre la orientación al mercado y las consecuencias concretas.
- La actividad emprendedora (Bhuiyan et al., 2005; Li et al., 2008); concluyendo, en términos generales, que dicha variable modera positivamente la relación.

Por otro lado, ha sido y es muy frecuente el estudio de las variables intermedias que participan en la relación entre la orientación al mercado y sus consecuencias. En este caso,

---

<sup>19</sup> Agirre (2009), al analizar los trabajos referentes al estudio de los moderadores realiza una clasificación entre moderadores externos (turbulencia de mercado, turbulencia tecnológica, intensidad competitiva y situación general de la economía) y moderadores internos (la estrategia empresarial, la orientación al aprendizaje y la actividad emprendedora).

también, se han estudiado desde la perspectiva comportamental, cultural, integradora y alternativa. Estos trabajos analizan la influencia indirecta de la orientación al mercado con las consecuencias a través de estas variables intermedias, es decir, variables que median en la relación. Se han propuesto diferentes variables intermedias (Véase Cuadro 2.9), comprobando su influencia o intervención en la relación entre la orientación del mercado y sus consecuencias, aunque en algunos casos las conclusiones no son unánimes.

**Cuadro 2.9: Variables intermedias propuestas en la relación entre la Orientación al Mercado y sus consecuencias**

Variables Intermedias	
<b>Relacionadas con los Clientes</b>	
Calidad del servicio	Chang y Chen (1998); Chang et al. (1999); Caruana et al. (2003)
Confianza, cooperación y satisfacción en la relación	Langerak (2001)
Fidelidad del cliente	Maydeu y Lado (1998 y 2003); Sivaramkrishnan et al. (2004)
<b>Relacionadas con la Innovación</b>	
Innovación	Han et al. (1998); Maydeu y lado (1998 y 2003); Baker y Sikula (1999a); Vázquez et al. (2001); Matear et al. (2002); Agarwal et al. (2003); Snoj et al. (2007)
Grado de novedad del producto	Sandvick y Sandvick (2003)
Gestión del conocimiento	Sivaramkrishnan et al. (2004)
Los nuevos productos y creatividad en los programas de marketing	Im y Workman (2004)
Habilidades para el desarrollo de nuevos productos y sus resultados	Langerak y Hultink (2001); Langerak et al. (2004); Langerak et al. (2007)
Reputación	Snoj et al. (2007)
<b>Relacionadas con la Estrategia</b>	
Estrategia competitiva	Langerak (2003)
Objetivos y estrategias empresariales	Bigné et al. (2001)
<b>Relacionadas con las Consecuencias Comportamentales</b>	
Espíritu Corporativo	Shoham et al. (2005)
Compromiso Organizacional	Shoham et al. (2005)

Fuente: Agirre (2009).

### **3. Orientación al Servicio del Público**

#### **3.1. Introducción**

Tal y como indica Flynn (1991), la relación de la Administración con el público debe ser definida según la percepción de los usuarios del servicio, señalando como elementos de un servicio público orientado al usuario: el conocimiento de lo que piensan los usuarios actuales y potenciales del servicio, la decisión conjunta sobre el grado de participación del usuario en la prestación, la sincronización de la oferta y la demanda, el cuidado de aspectos físicos de la prestación, la atención especial a los aspectos periféricos del servicio, la elección del personal apropiado y la presencia de una cultura y unos valores organizativos que lleven a la consecución de los intercambios en beneficio mutuo.

Wanna et al. (1992) señalan que la adopción del concepto de marketing en las organizaciones públicas puede facilitar la prestación de servicios públicos más ajustados a las demandas de los ciudadanos/clientes. Dicha adopción proveerá de los instrumentos idóneos para reducir las críticas de los grupos de interés o de los medios de comunicación a las acciones de gobierno, puesto que el conocimiento de las necesidades del público facilita la organización de una oferta satisfactoria y, a su vez, las herramientas de comunicación de marketing mejorarán las relaciones de la institución con dichos grupos. Por tanto, la orientación al cliente es considerada como una condición necesaria pero no suficiente para la mejora de la prestación de servicios públicos ya que:

- Si la orientación al cliente no se impregna en toda la organización el impacto será reducido.
- Orientación al cliente puede ser la solución de problemas de prestación de servicios si la causa es la ausencia de ésta es la que la origina.

Por todo ello, el enfoque de orientación al cliente limitado a la satisfacción de sus necesidades resultará insuficiente ya que no se contemplan todas las dimensiones de la orientación al mercado u orientación al servicio del público.

Siguiendo el modelo de Kohli y Jaworski (1990), la premisa básica es que la generación de información, disseminación y respuesta a la misma constituyen el núcleo central de la orientación al mercado, tanto en el ámbito lucrativo como en el de sin ánimo de lucro, en el público y en el privado. En la línea de Diamantopoulos y Hart (1993) y de Cadogan y Diamantopoulos (1995), se considerará que es apropiado desarrollar medidas del concepto adaptado a cada contexto específico, y por tanto, también, en el ámbito de la Administración Pública como organización no lucrativa proveedora directa o indirecta de servicios, considerando las peculiaridades del modelo para ella. Se convierte, así, el modelo de Kohli y Jaworski adaptado por otros autores en el ámbito no lucrativo (Bhuián, 1992; Wood y Bhuián, 1993; Bennett, 1998; Caruana et al., 1998; Wood et al, 2000; Vázquez et al, 2002; Flavián y Lozano, 2007; Samino, 2006; y Agirre, 2009) como el modelo más aplicado en dicho ámbito y por tanto, idóneo para el análisis de la orientación al mercado en la Administración Pública: *Orientación al Servicio del Público* (Cevera, 1999a y 2004).

Además, la propia Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida (1991) enmarca la orientación al consumidor dentro de la tendencia a la protección del consumidor en el sector público donde la administración debe “adoptar una filosofía orientada al consumidor y la incorporación de una serie de medidas prácticas que aumenten la sensibilidad de los servicios públicos respecto a la influencia del consumidor”, en base a la información, acceso, posibilidad de elección, rectificación y representación (Véase Cuadro 2.10).

### **Cuadro 2.10: Iniciativas desde una filosofía de servicio al público en la Administración Pública**

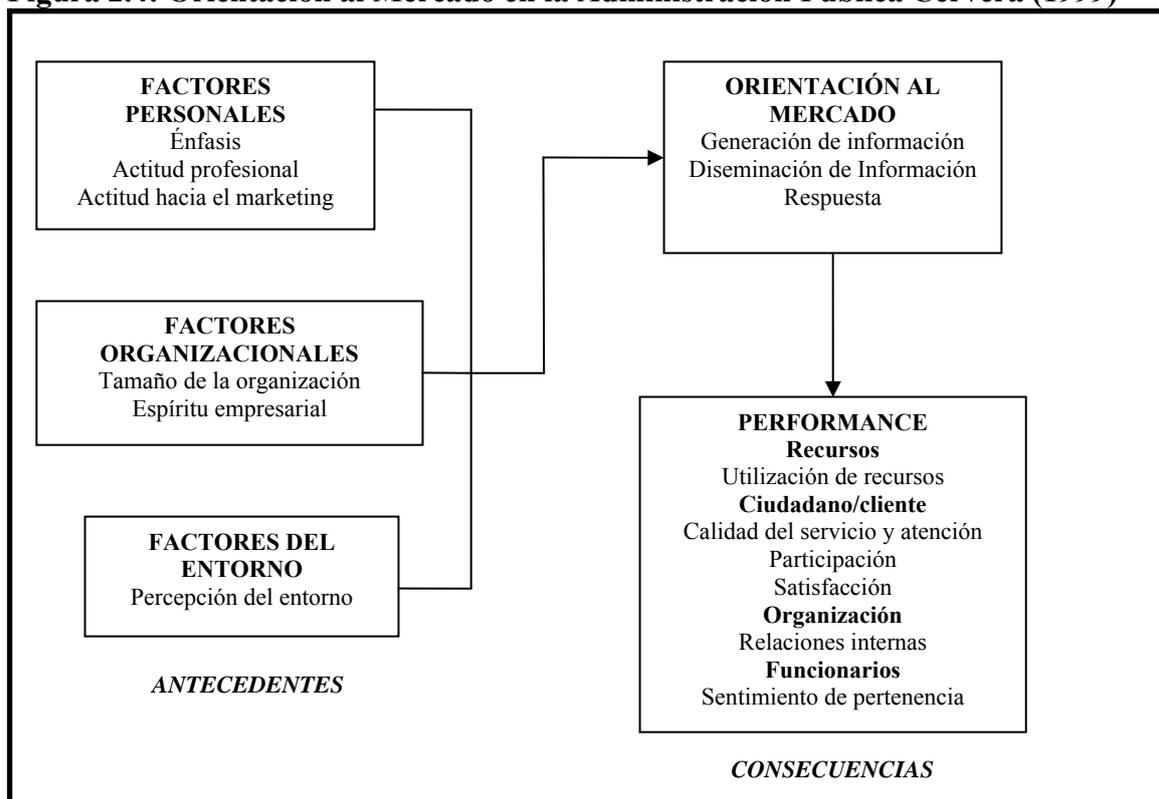
- Recepción
- Información
- Simplificación de trámites y formularios
- Coordinación entre divisiones
- Investigación de mercado
- Procedimientos de reclamación y rectificación
- Cambio cultural facilitando el compromiso de los miembros de la organización
- Definición de niveles o estándares cuantificables
- Descentralización en sentido de desintegración
- Políticas de personal fomentando la sensibilidad al ciudadano/cliente
- Comunicación desde el personal de base hacia arriba
- Responsabilidad y autonomía del personal de contacto en la toma de decisiones
- Competencia para permitir cierta libertad de elección
- Mecanismos de participación y representación del ciudadano/cliente en las decisiones que le afectan

Fuente: Cervera (1999a).

### **3.2. Dimensiones de la Orientación al Servicio del Público**

Tal y como indica Cervera (1999a), para poder realizar una aplicación del modelo de orientación al mercado de Kohli y Jaworski deben replantearse, tal y como se ha indicado anteriormente, las dimensiones que componen la orientación al mercado atendiendo a las peculiaridades de la organización, la Administración Pública. Así, plantea un modelo teórico de Orientación al Servicio del Público (Véase Figura 2.4).

**Figura 2.4: Orientación al Mercado en la Administración Pública Cervera (1999)**



Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la figura, la orientación al servicio del público comprende una estructura similar a la seguida por las dos aportaciones más importantes respecto a la orientación al mercado, pero dadas las características de la Administración Pública con matizaciones en las dimensiones (Apartado 3.2.) y en los antecedentes y consecuencias de la orientación al mercado (Apartado 3.3.).

### 3.2.1. Generación de información

La primera dimensión de la orientación al servicio del público del modelo propuesto por Cervera (1999a) hace referencia a la generación de la información, lo que implica:

- Obtención y análisis de información sobre las necesidades presentes y futuras de los ciudadanos/clientes. Las Administraciones Públicas deben fomentar la construcción de relaciones con los ciudadanos/clientes permitiéndole conocer las necesidades de los mismos. De esta manera, la organización se convierte en proactiva identificando e incluso anticipándose a las necesidades (Desphandé y Webster, 1989). Además,

esta relación actúa como refuerzo al compromiso de una política de servicio al público como filosofía de la organización.

- Obtención y análisis de información sobre los factores externos a la organización que influyen en las necesidades presentes y futura de los ciudadanos/clientes. En este caso, se trata de generar información sobre aspectos del entorno que afectan a las preferencias y necesidades de los ciudadanos/clientes, tales como; aspectos culturales, demográficos, económicos, etc., pero también, el propio funcionamiento de la organización.
- Obtención y análisis de información sobre las acciones de la competencia que influyen en las necesidades presentes y futuras de los ciudadanos/clientes. Debe considerarse, por un lado, la competencia de las organizaciones públicas de un mismo nivel que compiten para atraer recursos de organizaciones o instancias públicas superiores y de inversores privados que generan riqueza en su territorio. Y por otro lado, la competencia de aquellas organizaciones privadas, lucrativas y no lucrativas, que prestan servicios públicos que tradicionalmente eran provistos en monopolio por las Administraciones Públicas.

Para ello, resulta de vital importancia la aplicación en las Administraciones Públicas de la investigación de mercado con el fin de (Cowell, 1981):

- Comprender al público y mejorar la calidad e impacto de las decisiones adoptadas, aunando los criterios de los ciudadanos/clientes y de la Administración Pública.
- Conocer las necesidades, deseos y demandas de los ciudadanos/clientes cuando el mecanismo de votación no se considere suficiente.
- Localización de recursos y definición de objetivos.
- Evaluación de los programas públicos mediante indicadores de rendimiento basados en la satisfacción del ciudadano/cliente, seguimiento de los mismos y revisión de la calidad de los servicios.

- Obtener información con la que se puedan llevar a cabo cambios organizativos con los que adoptar una orientación al mercado u orientación al servicio del público.

Para que la generación de información en las Administraciones Públicas sea completa, los métodos de recogida deberán ser formales e informales (Kholi y Jaworski, 1990); disponer de información cuantitativa y cualitativa sobre su mercado (Clarke y Stewart, 1988) y entorno; y disponer de información sobre la satisfacción del público.

Aunque la existencia de argumentos en defensa del uso de la investigación de mercado y su función en el ámbito de los servicios públicos es extensa (Wilkie y Gardner, 1974; Ritchie y LaBrèque, 1975; Dyer y Shimp, 1977; Cowell, 1981), debe tenerse en cuenta que la mera generación de información no garantiza la comprensión del mercado, y además, como señala Cowell (1991), pueden existir problemas éticos derivados de la utilización de la información obtenida en la investigación de mercado en las organizaciones públicas para fines privados o fines políticos. Pero en este sentido, se debe hacer referencia a las normas<sup>20</sup> que se han aprobado en los últimos tiempos en cuanto a los derechos de las personas titulares de datos y a las obligaciones de las entidades que tratan datos de índole o carácter personal, con el fin de proteger el derecho a la intimidad personal y familiar de las personas físicas, su honor y el pleno ejercicio de sus derechos (Santiago, 2008).

### **3.2.2. Diseminación de información**

Se trata, por un lado, de dar a conocer por toda la organización la información sobre las necesidades presentes y futuras del mercado, el entorno y la competencia mediante los flujos de información verticales y horizontales interdepartamentos e intradepartamentos. En este sentido, Kohli y Jaworski (1990) ya propusieron medidas para la comunicación de la información en toda la organización: cartas y boletines periódicos, encuentros formales, etc., Clare y Sanford (1984) propusieron acciones tales como seminarios, convenciones y mecanismos de integración grupal para el fomento de la comunicación interdepartamental.

---

<sup>20</sup> En materia de protección de datos, la normativa a aplicar es la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, basada en las directrices establecidas en la Directiva 95/46/CE adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 24 de octubre de 1995. En cuanto a la normativa autonómica en la Comunidad Autónoma de Euskadi se adopta Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos y el Decreto 308/2005, de 18 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

Por otro lado, deben crearse mecanismos de coordinación que integren a todas las organizaciones y personal para la generación de inteligencia, disseminación y respuesta, es decir, para la orientación al mercado. Dada la conceptualización jerárquica de la estrategia a distintos niveles de la organización. Se generan interacciones y superposiciones entre los niveles (Varadajan y Clark, 1994) dependiendo del trabajo coordinado de los diferentes grupos funcionales para su efectiva implantación (Crittenden et al., 1993). Pero, además, dichas interdependencias funcionales pueden constituir el origen de conflictos con lo que resultará necesaria su coordinación (John y Hall, 1991). Por lo que, desde el análisis de los posibles puntos de conflicto interdepartamental son muchas las soluciones u opciones sugeridas en la literatura:

- Estructuras mixtas y de descentralización de la autoridad como diseños organizativos que fomentan la integración (Ruekert et al., 1985).
- Formación de equipos y traslado de personal a funciones variadas durante tiempo limitado, estructuras de tipo matricial e implantación de sistemas de evaluación que reflejen intereses compartidos (Carroad y Carroad, 1982).
- El fomento de la comunicación interdepartamental señalada anteriormente.
- Creación e implantación de modelos de integración y acoplamiento de funciones (Jackson y Shapiro, 1979).
- Orientación al mercado en todas las funciones (Saghafi et al., 1990), de forma que “cada empleado debe incluir en su actividad un elemento de marketing” (Lichtenthal y Wilson, 1992: 193).

A pesar de que la autoridad y los presupuestos pueden ser un obstáculo para la coordinación de los servicios prestados (Epstein, 1991: 33), la Administración Pública debe fomentar y favorecer la cooperación horizontal y vertical entre los distintos organismos para la prestación de los servicios.

### 3.2.3. Respuesta a la información

Kohli y Jaworski (1990: 6) definen a la respuesta a la información como “la acción que se desarrolla en respuesta a la inteligencia generada y diseminada”. Este concepto se plasma en dos tipos de acciones que hacen referencia al propósito o a la intención de respuesta y a la implantación de la misma bajo la responsabilidad de todos los departamentos que conforman la organización:

- El desarrollo de planes o diseño de la respuesta.
- La implantación de dichos planes o la implantación de la respuesta.

Tras la generación y la diseminación de la información, la respuesta es la realización de una sucesión lógica de actividades que lleva a que el gobierno, en base a la información que ha sido obtenida y diseminada, proceda a diseñar las estrategias que entiende como idóneas para dar respuesta a las demandas del público. Clarke y Stewart (1994: 7) establecen en este sentido, que la información “debe ser asumida en los procesos de gestión”, y Severijnen (1994: 35) afirma que la investigación de mercado debe ser incorporada en los procesos de desarrollo de programas, en el establecimiento de prioridades, presupuestos y responsabilidades políticas. Por tanto, las organizaciones públicas “deben encontrar un espacio para la información sobre el mercado en su proceso de toma de decisiones, pero sin sustituir el proceso político ni el juicio de los profesionales” (Epstein, 1991: 38).

En el ámbito administrativo se define la administración receptiva o con capacidad de respuesta (OCDE, 1991: 10) como “aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar de la Administración”. Desde esta perspectiva, “una administración receptiva es comprensible (se entiende la organización y su funcionamiento), accesible (espacial, temporal y material), responde (aporta soluciones y no las aplaza), y participativa (permite la participación)” (Cervera, 1999a y 2004). En este sentido, Clarke y Stewart (1986) identificaron como dimensiones de la capacidad de respuesta al público: la calidad del servicio prestado, el acceso y la elección. Dimensiones éstas reconocidas por Walsh (1989) a las que añade el control participativo. Además, estos autores incluían la modificación de las medidas de evaluación de la actuación y la promoción de la ciudadanía

(Clarke y Stewart, 1987; Grayson y Young, 1994). En definitiva, cualquier organización de la Administración Pública orientada al mercado debe ser receptiva entendiendo la receptividad por las acciones que se muestran a continuación en el Cuadro 2.11.

**Cuadro 2.11: Receptividad de la Administración Pública**

Respuesta	Acciones	
<b>Diseño de la respuesta</b>	Consideración de las demandas y necesidades de los ciudadanos/clientes en el diseño y aplicación de políticas	
	Consideración de las sugerencias del público en el diseño de políticas	
	Utilizar y considerar la información recogida de los ciudadanos/clientes en el proceso de elaboración de presupuestos y creación de nuevos servicios	
	Utilizar y considerar la información recogida de los ciudadanos/clientes en el proceso de elaboración de modificación o eliminación de los servicios existentes	
<b>Implantación de la respuesta</b>	Búsqueda de calidad	
	Accesibilidad	Temporal
		Cognoscitiva: comprensible, información y comunicación
		Espacial
	Fomento de la equidad	
	Capacitar la elección	
	Fomento de la participación activa	
Promoción de la ciudadanía		

Fuente: Cervera (1999a y 2004).

Además, para la implantación de una respuesta acorde a las necesidades del público pueden ser de gran utilidad las diferentes herramientas e instrumentos de marketing como la segmentación de mercado y la diferenciación de la organización y de sus servicios (Cervera, 1999a y 2004).

Con todo ello Cervera (1999a y 2004) identifica los ítems representando las dimensiones del concepto de orientación al servicio del público (Véase Cuadro 2.12) creando así la escala de orientación al servicio del público.

**Cuadro 2.12: Escala de Orientación al Mercado para la Administración Pública**

<b>Generación de información <math>\alpha=0,8681</math></b>
Desconocimiento opinión del ciudadano sobre servicios públicos
Se recoge información sobre las necesidades aún no cubiertas
Se recoge información sobre el impacto de las decisiones sobre los ciudadanos
Se consulta públicamente con los grupos que puedan verse afectados
No se visita barrios periódicamente
Desconocimiento necesidades marginados
No dedicación tiempo a la comprensión de las necesidades ciudadanos
No dedicación tiempo a la comprensión de factores ambientales
Captación información cualitativa
Desconocimiento satisfacción del ciudadano con los servicios que se prestan
Lentitud en detectar cambios en las preferencias de los ciudadanos
Lentitud en detectar cambios del entorno que le rodea
<b>Diseminación de la información <math>\alpha=0,64981</math></b>
Diseminación interna total de información del ciudadano
Coordinación áreas y concejalías
Existencia cauces formales diseminación de información
Diseminación rápida de información
<b>Respuesta a la información <math>\alpha=0,8603</math></b>
Desconsideración información sobre ciudadanos en el diseño de políticas
No provisión de información al público sobre derechos
No provisión de información al público sobre acceso a servicios
No utilización comunicación comprensible
No provisión oportuna de contacto adecuados con el personal
Canales idóneos de comunicación con el público
Fomento de la participación ciudadana
Desatención de las quejas de los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia a partir de Cervera (1999a y 2004)

Debe señalarse que una vez realizada la investigación empírica (Cervera, 1999a; Cervera et al. 1999 y Cervera, 2004), concluye que el modelo que mejor explica la orientación al servicio del público está constituida por cuatro factores correlacionados: los tradicionales de generación, diseminación y respuesta a la información, y un nuevo factor de generación de información referente al impacto en el futuro de las acciones, denominado generación de información “sobre proyectos futuros”. Dicho hallazgo concuerda con las consideraciones realizadas por Narver et al (2001) que proponen una orientación al mercado total, incluyendo una perspectiva reactiva y proactiva de la misma.

### **3.3. Antecedentes y consecuencias de la Orientación al Servicio del Público**

#### **3.3.1. Antecedentes**

Como ya se ha señalado anteriormente Cervera (1999a) establece un modelo de antecedentes a la orientación al mercado en la Administración Pública, Orientación al Servicio del Público, en base a las aportaciones de Kohli y Jaworski (1990), Bhuian (1992) y Wood y Bhuian (1993) y que consiste en:

- Antecedentes personales:
  - o Énfasis en la orientación: Solamente si el equipo directivo emite señales de la importancia de un compromiso hacia la orientación al mercado, el resto de la organización asumirá dicha orientación (Jaworski y Kohli, 1993 y Cervera, 1999a). Por tanto, la máxima autoridad debe estar implicada y comprometida en el proceso de mejora de la calidad de la gestión y de sus servicios (López y Gadea, 1995).
  - o Actitud profesional: Los gestores públicos que quieran proveer de un servicio de calidad, necesariamente deberán adquirir mayor formación de forma continuada al respecto (Lovelock y Weinberg, 1984) y además, porque deben estar capacitados para gestionar el cambio en entornos turbulentos reaccionando con compromiso (Willcosk y Harrow, 1992). Dicha actitud profesional comprende las siguientes dimensiones (Bhuian, 1992 y Wood y Bhuian, 1993): por un lado, el compromiso profesional o dedicación con deseo de permanencia aún con posibilidad de cambio; por otro lado, mejora profesional o creencia de la importancia de la formación continua; y por último, ética profesional o sentimiento de responsabilidad ante el interés público por encima de cualquier otra cosa.
  - o Actitud hacia el marketing: La actitud hacia el marketing se plantea como una antecedente a la orientación al mercado, ya que si existe una actitud negativa hacia el marketing difícilmente se adoptará una orientación al mercado (Cervera, 1999a). De hecho, en un ámbito como el sector público donde la

aplicabilidad de los principios de marketing sigue siendo cuestionada, y además, dada la percepción limitada que los gestores públicos y los miembros de la administración pueden tener sobre el marketing puede llegar a ser un obstáculo para la adopción del concepto de marketing en el sector público (Mokwa y Permut, 1981), y por tanto, un obstáculo para la adopción de una orientación al servicio del público.

- Antecedentes de la organización:
  - o Tamaño de la organización: Son muchos los autores (Véase Cuadro 2.7) que han tratado el tamaño de la organización como antecedente de la orientación al mercado y su relación positiva. En este sentido, Cervera (1999a) señala la mayor capacidad de los gobiernos con mayor tamaño de realizar acciones de generación y respuesta de información, aunque mayor dificultad para la diseminación.
  - o Espíritu empresarial o entrepreneurship: en el ámbito de las organizaciones públicas muchos autores (Osborne y Gaebler, 1992; Walsh, 1994) han defendido el entrepreneurship, el proceso organizativo de innovación, asunción de riesgos y de postura proactiva (Davis et al, 1991) para la toma de decisiones estratégicas, como respuesta al entorno y como antecedente favorecedor de la orientación al mercado.
- Antecedentes del entorno, la percepción del entorno: Las organizaciones públicas, también, se encuentran sumergidas en un entorno turbulento (recortes presupuestarios, privatizaciones, competencia con otras organizaciones públicas o privadas en la prestación de servicios públicos, etc.). La percepción de estas características del entorno lleva a buscar información sobre el mercado para dar una respuesta satisfactoria para el público (Cervera, 1999a).

Pero el análisis realizado se centra o incluye como antecedentes personales, el énfasis en la orientación al servicio del público y el compromiso profesional; como antecedente relativo a la organización, el espíritu empresarial o entrepreneurship; y como antecedente referente al entorno, las percepciones del entorno por parte de los gestores públicos. Dichos antecedentes

personales, organizativos y del entorno determinan el nivel de orientación al mercado de la organización por medio de su influencia en cualquier de los componentes de la misma.

Concretamente, el énfasis en la orientación es el antecedente analizado que tiene una influencia significativa en menos componentes mientras que la turbulencia percibida del entorno es el único que tiene relaciones significativas con todos ellos. La influencia obtenida del énfasis en la generación de información reafirma la importancia de un liderazgo político hacia la orientación al mercado. En cuanto al compromiso o actitud profesional, ésta tiene una relación negativa significativa con la generación y diseminación de la información de lo que puede deducirse que puede favorecer sistemas de gestión “presidencialistas”.

En cuanto a las características organizativas, el entrepreneurship influye positiva y significativamente en la generación y diseminación de la información del mercado de lo que se deduce que la necesidad de lograr instituciones públicas innovadoras, con un postura proactiva y que traten de superar las barreras burocráticas con el fin de ofrecer nuevas formas de servicio para la satisfacción de las necesidades.

Y en cuanto a la turbulencia percibida del entorno, ésta afecta positiva y significativamente a todos los componentes planteando la importancia de una visión estratégica que permita comprender las oportunidades y amenazas de los entornos de las instituciones públicas.

### **3.3.2. Consecuencias**

En el estudio de las consecuencias de la orientación al mercado en las Administraciones Públicas, cabe destacar el estudio realizado por Andreassen (1994) para los gobiernos locales y las empresas. En dicho estudio se identificó la satisfacción, fidelidad y reputación como las consecuencias de la orientación al mercado del gobierno local.

Así mismo, Cervera (1999a), junto a esta aportación provista desde el ámbito empresarial, afirma que “la orientación al mercado conlleva un mejor performance de los gobiernos locales en general y particularmente en aspectos financieros, de utilización de recursos, de servicio al ciudadano, y de mejora del sentimiento de pertenencia de los funcionarios a la organización”. Pero además, la Administración Pública no es sólo responsable de la provisión de servicios públicos teniendo en cuenta el interés general, sino también de la

capacitación (empowerment) de los ciudadanos mediante su participación. Por lo que, plantea las siguientes consecuencias teóricas de la orientación al mercado en la Administración Pública y que consiste en:

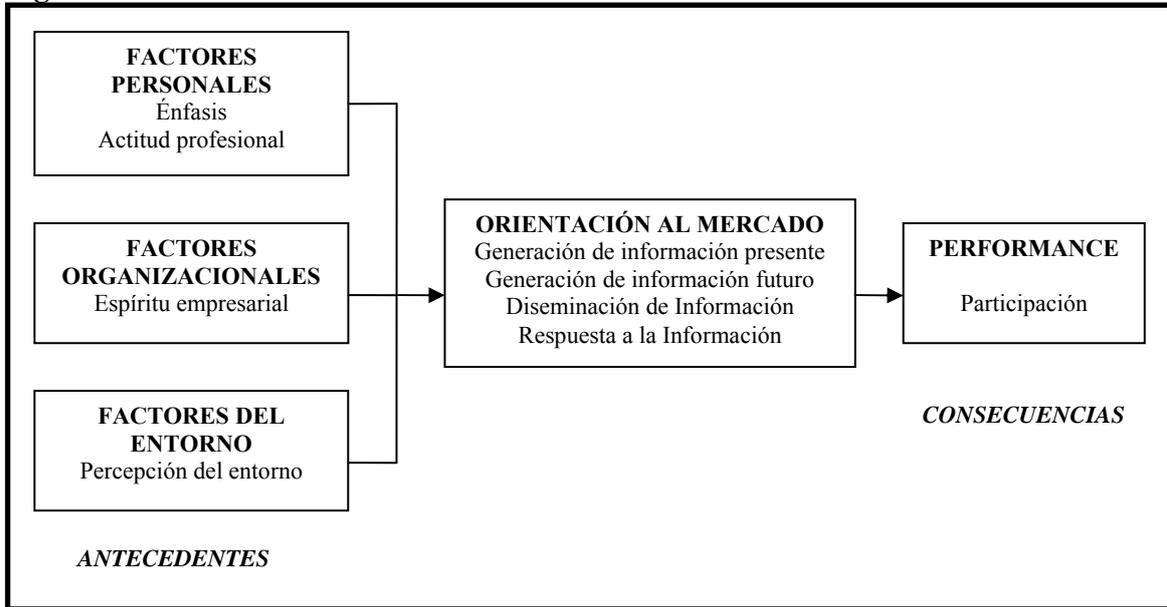
- Recursos, es decir, utilización de recursos.
- Ciudadanos:
  - o Calidad de servicio y atención.
  - o Participación ciudadana.
  - o Satisfacción del ciudadano.
- Organización, es decir, relaciones internas.
- Funcionarios, es decir, sentimiento de pertenencia.

Pero el análisis realizado se centra en la participación ciudadana, ya que una orientación al servicio del público fomenta la participación activa y construye mecanismos para que los ciudadanos puedan expresar sus demandas, quejas y opiniones sobre el funcionamiento del servicio prestado (López y Gadea, 1995). Los resultados obtenidos en relación a la participación ciudadana muestran la influencia significativa de todos los componentes de la orientación. De ahí, se deduce la importancia de desarrollar instituciones públicas orientadas al mercado dada la relación positiva entre todos los componentes, excepto con la generación de información sobre necesidades presentes, de la cual se desprende que al obtener información sobre los ciudadanos y el entorno puede crearse en mejor posición para prescindir de ellos (Cervera, 1999 y 2001).

Pero además, Cervera (1999a) analizó las correlaciones entre aspectos relacionados con la actuación del gobierno local en referencia a las consecuencias teóricas planteadas y los componentes de la orientación al mercado, concluyendo que la orientación al mercado tiene consecuencias positivas sobre aspectos de la gestión de los gobiernos locales en lo referente a ciudadanos, funcionarios y al funcionamiento de la institución.

Por tanto, y tras lo expuesto anteriormente, se puede establecer el siguiente gráfico referente a un Modelo de Orientación al Servicio del Público:

**Figura 2.5: Modelo de Orientación al Servicio del Público**



Fuente: elaboración propia a partir de Cervera (1999 y 2004).

#### 4. Consideraciones finales

En definitiva, como señala Grönroos (1994), la orientación al mercado en sus aspectos de comprensión y servicio al cliente condiciona la estructura organizativa en sus aspectos de filosofía, responsabilidades y delegación de autoridad para la toma de decisiones. A su vez, Cervera (1999b), indica que la toma de decisiones conlleva la superación no sólo de barreras externas sino también internas, dada la necesaria transformación de sus estructuras político administrativas, de sus filosofías de gestión y de las culturas organizativas. En este sentido, la “nueva gestión pública” debe profundizar en los problemas y las alternativas de respuesta para obtener la solución óptima a las necesidades de una gestión que debe prestar mayor atención a las preferencias de los ciudadanos (Oliás de Lima, 2001). Y por tanto, las Administraciones Públicas que introducen en la gestión la filosofía de marketing y de la orientación al mercado como operacionalidad de la misma, tienen que incorporar los instrumentos necesarios para realizar un seguimiento permanente de la evolución de las necesidades. En este sentido, las diferentes perspectivas de la orientación al mercado coinciden, entre otros, en la importancia de la información (Lafferty y Hult, 2001).

Se ha constituido el procesamiento de información de Kohli y Jaworski de generación, diseminación y respuesta a la información como el núcleo central de la orientación al mercado, tanto en el ámbito lucrativo como en el de sin ánimo de lucro, en el sector privado y en el sector público (Cervera, 2004). De hecho, la adopción de los planteamientos teóricos de la orientación al mercado han mostrado una gran eficiencia al aplicarlos a instituciones públicas (Flavián y Lozano, 2004).

Varios estudios en el ámbito del sector público apoyan la aplicación de determinadas herramientas de marketing como consecuencia de la adopción de una filosofía de acercamiento al público y, así, satisfacer las necesidades del mismo de manera más eficiente en lo que se ha denominado Orientación al Servicio del Público (Cervera, 1999a y 2004). De hecho, las características propias de las instituciones/organizaciones públicas son o deben ser argumentos suficientes para justificar la necesidad de la aplicación de la orientación al mercado para la mejora de su objeto de servicio al público, puesto que, éste es el que legitima su existencia (Hayden, 1993).

Se adopta el modelo de Kohli y Jaworski como idóneo para el análisis de la orientación de mercado en el ámbito público, Orientación al Servicio del Público, ya que ha sido el mayoritariamente adaptado para el estudio de la orientación al mercado en el ámbito no lucrativo. Por tanto, se define la Orientación al Servicio del Público desde la perspectiva conductual de procesamiento de la información: la generación de información presente (sobre necesidades presentes), la generación de información futuro (referente a necesidades no cubiertas e impactos de la acción/decisión pública) para comprender sus necesidades, la diseminación de la información para compartir esa comprensión en toda la organización, y la respuesta a la información para la satisfacción de las necesidades del mercado. Se asume que cuanto mayor desarrollo se alcance por parte de una organización en la generación, diseminación y respuesta de la información de mercado, mayor será el grado en el que estará orientado al mercado y, en consecuencia, mayor será la capacidad de satisfacer las necesidades del público.

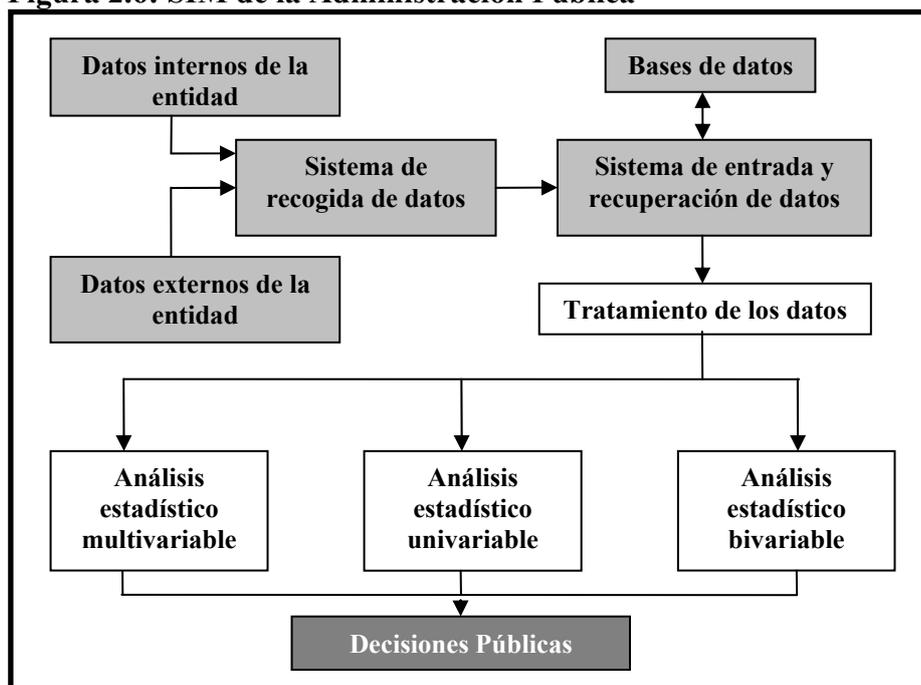
Siendo la generación de información el elemento clave de la orientación al mercado, debe señalarse que por sí sola no garantiza la comprensión de las necesidades del ciudadano, la respuesta a las mismas, ni la capacidad de proveer valor a los clientes/ciudadano (Lado et al,

1998), pero dota al decisor público de información objetiva que puede aconsejar y ayudar en la toma de decisiones públicas.

En este marco, resulta indispensable dotar a la administración de un sistema de recogida de información y de análisis de datos, que posibilite la toma de decisiones orientadas al mercado (Elizagarate, 2008), y la aplicación de la investigación de mercado (Cowell, 1981 y Severijen, 1994). Pero, resulta conveniente dejar claro que la decisión de solucionar un problema público o de priorizar las soluciones no corresponde al marketing sino al decisor público.

Por todo ello, para poder diseñar estrategias en el ámbito de las políticas públicas es necesario conocer y comprender el mercado, conocer los diferentes segmentos que componen el mercado y cuáles son sus necesidades, siendo necesaria la obtención de datos sobre ello, que requieren de un proceso de elaboración y posterior análisis adecuado para la extracción de información pertinente (Morandeira, et al., 2010). En este contexto, se resalta la importancia de la creación de un Sistema de Información de Mercado (S.I.M.), conjunto de de elementos, instrumentos y procedimientos para obtener, registrar y analizar datos con el fin de transformarlos en una “herramienta” para la toma de decisiones de Marketing o Mercado (Santesmases, 2004), como apoyo a las decisiones de mercado (Véase Figura 2.6).

**Figura 2.6: SIM de la Administración Pública**



Fuentes: Morandeira et al (2010).

**SEGUNDA PARTE**

**ECONOMÍA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO:  
EL CASO DEL PAÍS VASCO**



## **CAPÍTULO III**

### **ECONOMÍA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO**



## **1. Introducción**

La aprobación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, además de establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades adscritas a ella, supone en lo que al debate conceptual se refiere, un punto de anclaje muy importante en tanto en cuanto delimita de una forma clara lo que debe ser entendido y reconocido como tal. Se dibuja el contexto teórico que ha dado lugar a la formulación del concepto de Economía Social que consagra la ley. A este respecto, el objetivo es doble; primero, presentar lo formulado en la ley como la síntesis de diversos procesos de debate, tanto internos del propio mundo de la Economía Social como los desarrollados en su entorno a través de conceptos afines. Y segundo, interpretar las consecuencias que se derivan de adoptar una noción más amplia que la tradicional de la Economía Social.

Y por otro lado, se analiza la teorización sobre las políticas públicas de la Economía Social. Se contextualiza la actividad de fomento de la Administración Pública desde el ámbito del Derecho Administrativo que mediante una revisión del marco analítico de las tipologías de políticas públicas en Economía Social en el ámbito europeo, nos permite aprehender los diferentes contenidos de las políticas públicas en la Economía Social. Pero, también, constatando la interdependencia/interrelación de diferentes disciplinas científicas.

## **2. Definición de la Economía Social**

### **2.1. Antecedentes de la locución Economía Social**

El término *Economía Social* como tal aparece en la literatura económica, probablemente por primera vez, en 1830 de la mano del economista liberal francés Charles Dunoyer mediante la publicación de *Traité d'économie sociale*, propugnando un enfoque moral de la economía<sup>21</sup> (Chaves y Monzón, 2008: 14). Tal y como indica Gueslin (1987: 3, citado en Defourny (1992)), “desde entonces y hasta finales del siglo, la economía social no pretender ser, ni más ni menos, que otra forma de hacer política económica”. En Francia, durante 1820-1860 se desarrolló una heterogénea corriente de pensamiento que puede agruparse bajo la denominación de *Economistas Sociales*, que influenciados por Malthus y Sismondi en

---

<sup>21</sup> También en España, Ramón de la Sagra publicó en 1840 *Lecciones de Economía Social*.

cuanto a la existencia de fallos de mercado y a circunscribir a la persona y no a la riqueza como el verdadero objeto de la economía (Chaves y Monzón, 2008: 14). Estos Economistas Sociales entendían y entienden que el objeto de la ciencia económica es el de analizar y resolver problemas socialmente relevantes (como son el empleo, la calidad de vida, la ecología y la educación), extendiendo el análisis incorporando y considerando las relaciones sociales de producción, de propiedad y de poder, la influencia de la cultura y los valores en los comportamientos del ser humano, las diferentes instituciones económicas y políticas (Chaves, 1997: 155).

Pero “la complejidad y dificultad para edificar construcciones teóricas de un enfoque de este tipo, la intensa oposición y crítica procedente de los economistas neoclásicos y la dispersión y disparidad de corrientes intelectuales son algunos de los factores que han limitado la capacidad de consolidación de un enfoque metodológico alternativo al ortodoxo” (Chaves, 1997: 155). Por ello, y tal y como afirma Vienney (1994: 70, citado en Chaves (1999)), “a finales del siglo XIX, marcada por la sistematización de los modelos de economía política, la expresión ‘economía social’ cambia de significado. Anteriormente había sido utilizada por autores críticos con el modelo dominante, al que acusaban de separar las reglas de funcionamiento de la economía y las de la moral. Desde entonces, esta locución designará las disciplinas versadas en el estudio de ciertos tipos de actividades y de actores cuyas reglas escapan a la lógica dominante, siendo todas ellas necesarias para el funcionamiento del conjunto social”, por lo que es este el ámbito en el que conocerá el término Economía Social su afianzamiento científico (Chaves, 1999: 119).

Es en la segunda mitad del siglo XIX cuando la Economía Social conoce una profunda reorientación bajo la influencia de los economistas Johan Stuart Mill y Leon Walras. El primero se dedicó al asociacionismo empresarial de los trabajadores en su vertiente cooperativa y mutualista, analizando las ventajas e inconvenientes de las cooperativas de trabajadores y propugnando el fomento de este tipo de empresa en virtud de sus ventajas económicas y sociales<sup>22</sup> (Chaves y Monzón, 2008: 14). Mill con la creación de cooperativas

---

<sup>22</sup> Mill afirmaba que las cooperativas de trabajadores supondrían una “revolución moral” en la sociedad logrando “el apaciguamiento del conflicto entre el capital y el trabajo, la transformación de la vida humana, ... la elevación de la dignidad del trabajo, una nueva sensación de seguridad y de independencia en la clase trabajadora y el convertir las obligaciones cotidianas del ser humano en una escuela de simpatías sociales y de comprensión práctica” (Mill, 1951: 675). Un detallado análisis de los planteamientos de Mill sobre las cooperativas puede verse en Monzón (1989 y 2003).

de trabajo asociado pretendía conseguir la “revolución moral” y el “ordenamiento más beneficioso de los asuntos industriales” (Mill, 1951: 677, citado en Monzón (1996: 107)).

También Leon Walras afirma que las cooperativas pueden desempeñar una relevante función en la resolución de los conflictos sociales, cumpliendo un gran papel económico de “no suprimir el capital, sino hacer que el mundo sea menos capitalista y también un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en el mecanismo de la producción” (Monzón, 1989: 127). De la mano de Walras, la Economía Social<sup>23</sup> pasa a ser tanto una parte de la ciencia económica como un campo de actividades económicas, realidad económica (Chaves, 1997 y 1999), entre las que proliferan las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, siendo ésta obra el precedente del origen del moderno concepto de la Economía Social (Monzón, 2006). Es, por tanto, a finales del siglo XIX cuando se definen las principales características del concepto moderno de la Economía Social, basado en los valores del asociacionismo democrático, del mutualismo y del cooperativismo.

Por tanto, la Economía Social como actividad o realidad económica, aparece vinculada históricamente a las asociaciones populares y las cooperativas, constituyéndose como eje vertebrador de la Economía Social. El sistema de valores y los principios de actuación de éstos son los que han servido para definir el moderno concepto de Economía Social estructurado en torno a tres grandes familias de organizaciones, a saber, las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones (Chaves y Monzón, 2008: 11). En su origen histórico, estas tres entidades forman manifestaciones entrelazadas del mismo impulso asociativo que no es otro que “la respuesta de los grupos más indefensos y desprotegidos mediante organizaciones de autoayuda” (Monzón, 2006: 12).

En España, son las cooperativas, sociedades de socorros mutuos y sociedades de resistencia las que reflejan la dirección por la que avanza el citado impulso asociativo (López Castellano, 2003: 202-207). Pero en Europa, es en Francia donde probablemente mejor se visualiza el origen de la Economía Social como manifestación del asociacionismo popular, dado que no se podría entender el afloramiento de cooperativas y mutualidades en la primera mitad del siglo XIX sin tener en cuenta el vital papel del movimiento asociativo popular y,

---

<sup>23</sup> Edición actual en lengua Francesa de su obra de 1898: Walras, L. (1990): *Etudes d'économie sociale: théorie de la répartition de la richesse sociale*, Economica, Paris.

especialmente en el ámbito industrial el asociacionismo promovido por Claude-Henri de Saint Simon (Chaves y Monzón, 2008: 13).

En definitiva, son las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones las que han constituido el núcleo central de la Economía Social desde el siglo XIX (Monzón, 1996: 108).

## **2.2. El concepto de Economía Social desde el punto de vista de sus participantes:**

### **Definición Clásica de la Economía Social**

La Economía Social ha sido un concepto promovido por sus propios protagonistas para identificar un amplio conjunto de entidades socioeconómicas creadas para resolver necesidades comunes de determinados colectivos sociales (Monzón, 2006: 12). Como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, la Economía Social se relaciona con las organizaciones más tradicionales las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones. Han sido ellas mismas, las que aglutinadas en distintas organizaciones representativas, han ido delimitándose, mediante distintas declaraciones y cartas de principios (Pérez de Mendiguren et al, 2009). La identificación de la Economía Social tiene su punto de partida en la década de los 70 del siglo XX, cuando las organizaciones representativas de las cooperativas, mutuas y asociaciones crean en Francia el *Comité national de liaison des activités coopératives, mutuelles et associatives (CNLAMCA)*<sup>24</sup>. El CNLAMCA publica un documento en junio de 1980, la *Charte de l'économie sociale*, en la que se define a la Economía Social como el conjunto de “entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad” (Monzón, 1987 y 2006).

A partir de esta primera declaración se dieron otras en otros países europeos y en todas ellas se destacaban los aspectos centrales de las entidades de Economía Social como el carácter privado, la distribución de los beneficios no vinculada a la aportación al capital, la democracia en la gestión, el servicio a la comunidad, etc. (Pérez de Mendiguren et al, 2009).

---

<sup>24</sup> El CNLAMCA se creó el 11 de junio de 1970, y que se ha transformado el actual CEGES (Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale) (Davant, 2003).

Y así, en Bélgica, el *Conseil Wallon de l'Économie Sociale* (1990) define al sector de la Economía Social como aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí cuatro notas características: a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que de lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.

La más reciente delimitación conceptual se planteó en 2002 en la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por *Social Economy Europe*<sup>25</sup>. Estos principios son los siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital.
- Adhesión voluntaria y abierta.
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios).
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

---

<sup>25</sup> Antes Conferencia Europea Permanente de Cooperativa, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), plataforma Europea de representación de los cuatro tipos de entidades citadas y que desde el año 2008 se conoce como *Social Economy Europe*, para el que “las empresas de Economía Social son actores económicos y sociales presentes en todos los ámbitos de la sociedad, que se crean para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Ante todo se caracterizan por su finalidad: una manera diferente de hacer empresa que compagina en todo momento el interés general, la actividad económica y un funcionamiento democrático. La Economía Social abarca las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones así como nuevas formas de empresas que comparten los valores definidos por *Social Economy Europe* en su Carta de Principios”. (<http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/SocialEconomyEurope-ESP.pdf>).

De estas tres delimitaciones conceptuales de la Economía Social por diferentes organizaciones representativas muestran criterios similares e incluso idénticos a la hora delimitar ámbito de la Economía Social, aunque debe señalarse que la realizada por *Social Economy Europe* introduce una matización significativa al principio de democratización al incluir las fundaciones entre las entidades que conforman la Economía Social (Monzón, 2006).

### **2.3. Aproximación científico-académica al concepto de Economía Social de CIRIEC-Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa**

La delimitación científica de ese campo de la economía, que no se corresponde ni con la economía pública (Primer Sector Institucional) ni con la economía capitalista (Segundo Sector), se halla exenta de consenso entre la comunidad científica (Chaves y Monzón, 2000a: 114 y 2001: 11; Chaves, 1997; Monzón, 1996) y que se ha ido denominando como *Tercer Sector*. Son dos los enfoques que pugnan por dar respuesta a la delimitación de Tercer Sector: la de Economía Social, enfoque europeo y de raíces francófonas, y la de Nonprofit Organizations o Nonprofit Sector (NPO)<sup>26</sup> de origen anglosajón<sup>27</sup>. El primero, concibe el Sector No Lucrativo como parte integrante del Tercer Sector que lo denomina como Economía Social; y el segundo, identifica el Sector No Lucrativo con el Tercer Sector mediante la aplicación del Principio de No Distribución de Beneficios (PNDB). Este principio es el rasgo básico que caracteriza a los integrantes del Sector non-profit, por el cuál no hay posibilidad de apropiación de beneficios o plusvalías generadas por estas entidades, si es el caso, por los agentes que las dirigen y/o controlan (Sajardo, 1999).

La delimitación que realiza la definición tradicional de la Economía Social es, simultáneamente, más amplia y restringida que la del enfoque de NPO (Barea y Monzón, 1999). Más amplia porque el enfoque NPO excluye a aquellas entidades que distribuyen beneficios o excedentes a sus socios cualquiera que sea la forma en la que lo hagan por la

---

<sup>26</sup> Concepto establecido por Weisbord (1975 y 1977), al cual Salamon y Anheier (1992) establecen cinco requisitos básicos para considerar a una entidad como parte de la misma: organización formal, privada, no lucrativa, con autogobierno y participación voluntaria.

<sup>27</sup> Enfoque liderado por la Universidad Johns Hopkins que en un proyecto de extensión internacional consensuó la definición operativa de las entidades no-lucrativas como aquellas entidades formalmente organizadas, privadas, con ausencia de ánimo de lucro, con capacidad de auto-control institucional y con algún grado de participación voluntaria, en Salomon et al (1999).

que descartaría a la mayor parte de las cooperativas como integrantes del Tercer Sector, y al mismo tiempo, el enfoque del NPO establece cinco requisitos por los que una entidad podría considerarse como parte del Tercer Sector entre los que no se encuentra el de la organización democrática por lo que resultaría difícil incluir bajo el campo de la Economía Social muchas de las fundaciones y asociaciones religiosas que sí están incluidas en el enfoque NPO (Chaves y Monzón, 2001: 13).

Aunque las corrientes de la Economía Social y del NPO coexistieron en una situación de ignorancia mutua, en los últimos años se está llevando a cabo un reconocimiento mutuo, un acercamiento e incluso una convergencia<sup>28</sup> entre ambas (Monzón y Chaves, 2001: 5; y Sajardo y Chaves, 2006)<sup>29</sup>. Se pasa de las primeras reticencias de incorporar el mundo de las fundaciones por incumplir éstas el principio fundamental de “organización democrática”, a dar prioridad al criterio de incluir toda entidad no lucrativa al servicio de los hogares (García Delgado, 2009). En este sentido y con el objeto de delimitar los rasgos definitorios del Tercer Sector en sentido amplio, la Comisión Científica de CIRIEC-España propuso hace dos décadas una nueva definición de la Economía Social integrando el enfoque tradicional de la Economía Social y el enfoque NPO, y próxima a la definición de Gui (1991)<sup>30</sup> (Chaves y Monzón, 2001). Dicha definición (Barea, 1990 y 1991b) se apoyaba en los Principios Cooperativos y en la metodología de la Contabilidad Nacional identificando dos subsectores de la Economía Social. Por un lado, el subsector de mercado integrado por las empresas con organización democrática y con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio, y por otro lado, el subsector de no mercado integrado por las instituciones privadas no lucrativas productoras de servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares (Monzón, 2006).

Pero, dicha definición fue ajustada o matizada por Chaves y Monzón (2000a:115), bajo la influencia de la revisión y análisis teórico sobre NPO de Sajardo (1996), caracterizando a las entidades del subsector de mercado de la Economía Social como “empresas de servicios, que realizan una actividad económica en sí mismo, es decir, que se crean para satisfacer las

---

<sup>28</sup> En este sentido, son interesantes los trabajos de García, J.L. (2004 y 2009), en los que se ha seguido un criterio integrador superando la dicotomía entre la perspectiva anglosajona y europea.

<sup>29</sup> Se pueden consultar, entre otros, para un análisis comparativo de las dos escuelas/corrientes: Chaves y Monzón (2008), Monzón (2006), Veciana (2009), y Perez de Mendiguren et al (2009).

<sup>30</sup> Gui considera que toda organización macroeconómica privada se caracteriza a partir de categoría dominante, personas que poseen el último poder de decisión, y de categoría beneficiaria, personas que reciben los beneficios de la actividad. Y establece que la característica esencial de las organizaciones de Economía Social es que la categoría beneficiario no está formada por inversores capitalistas.

necesidades de sus socios a través del mercado por lo que el socio típico de la empresa es también usuario de su actividad” (Monzón, 2006).

Pero además de estos dos enfoques, irrumpe en el debate sobre la Economía Social el concepto de Empresa Social<sup>31</sup>. La empresa Social tiene su origen en las cooperativas sociales italianas (Marocchi, 1999; Bacchiega y Borzaga, 2001; y Borzaga y Loss, 2006) que propagan, en distintos países, experiencias socioeconómicas que no encajan en los modelos de análisis propuestos por las tradiciones de la Economía Social y la NPO (Etxezarreta y Bakaikoa, 2011: 39). Estas experiencias, que en un principio y desde CIRIEC se les acuñó como “Nueva Economía Social” (Defourny et al, 1997; y Spear et al, 2001), se sitúan entre la Economía Social tradicional y las entidades no lucrativas (Borzaga y Defourny, 2001).

De hecho las Empresas Sociales se diferencian de las entidades de Economía Social (concepto en el convergen el enfoque de la Economía Social tradicional y de NPO) por la naturaleza de las demandas que satisfacen, por la vocación de incidir en la transformación social y por la naturaleza de los agentes que lo promueven. Son entidades que surgen como respuesta a las necesidades sociales de reinserción laboral de las personas desplazadas o en riesgo de ser desplazadas del mercado laboral (Borzaga y Defourny, 2001) y de servicios de proximidad, servicios sociales o cuidados comunitarios y personales (Laville, 1993). En cuanto a su carácter transformador y composición, son entidades con un perfil político más activo que les empuja a crear y formar parte de redes sociales con amplios colectivos heterogéneos (Laville, 2004), y por tanto, se configuran como entidades híbridas (Evers y Laville, 2004) por la pluralidad de su composición, por la tipología de los trabajadores (Asalariados y voluntariado), y por la diversidad de recursos que movilizan (Defourny, 2001).

Este planteamiento introduce nuevos elementos al debate sobre la Economía Social ya que admitiendo que dichas iniciativas deberían enmarcarse en la Economía Social, se debe flexibilizar la formulación de la Economía Social en cuanto a la rigidez de las formas jurídicas que la conforma y considerar aspectos de carácter finalista para poder integrar las Empresas Sociales en el concepto de Economía Social.

---

<sup>31</sup> Estas nuevas dinámicas denominadas Empresas Sociales son analizadas principalmente por investigadores pertenecientes a la red internacional EMES ([www.emes.net](http://www.emes.net)), y por otros que tienen como marco de referencia más amplio la Economía Solidaria.

Por otro lado, debe señalarse el concepto de la Economía Solidaria<sup>32</sup> que “nace del tronco común de la Economía Social y supone un intento de repensar las relaciones económicas”, construyendo relaciones de producción, distribución, consumo o financiación basadas en la justicia, cooperación, reciprocidad y ayuda mutua (Pérez de Mendiguren et al, 2009). La Economía Solidaria es un fenómeno que aglutina facetas económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales constituyéndose en un “proyecto ético de vida” (Da Ros, 2007). De hecho, las experiencias prácticas, muchas de ellas adoptan elementos discursivos y formas institucionales y organizativas típicas de la Economía Social (Pérez de Mendiguren et al, 2009), que se identifican con la Economía Solidaria se manifiestan en todos los ámbitos del proceso económico (Askunze, 2007 y Martínez y Álvarez, 2008): en la producción donde se visualiza la mayor relación con la Economía Social clásica; en la distribución mediante el movimiento de comercio justo estableciendo vínculos con el consumo responsable (consumo ético, ecológico y solidario); y en el ámbito financiero vinculada a las finanzas éticas o alternativas<sup>33</sup>. Por tanto, aunque la Economía Solidaria desde una perspectiva de forma institucional u organizacional (acercamiento normativo) es parte integrante de la Economía Social, desde una perspectiva del pensamiento y reflexión introduce un foco central de atención en el debate sobre el cambio social, la construcción de modelos alternativos de economía, las alternativas al capitalismo o las formas de combatir la pobreza y la exclusión social ante el “isomorfismo de mercado y de no mercado”<sup>34</sup> de algunas entidades de Economía Social.

La Economía Solidaria introduce, dentro del debate de la Economía Social, aspectos de transformación social insistiendo en el necesario reconocimiento de la diversidad de principios económicos existentes y la apuesta por una economía plural que se capaz de

---

<sup>32</sup> Para un análisis más detallado de este concepto y sus diferentes corrientes véase Chaves y Monzón (2008), Coraggio (2004 y 2011), Da Ros (2007), y Guerra (2004); aunque en este trabajo se trata de la corriente europea.

<sup>33</sup> En este sentido se debe hacerse referencia al proyecto FIARE de banca ética, que tiene como objeto convertirse en una alternativa financiera y que para 2012 se fusionará con Banco Popolare de Italia para actuar desde 2013 como cooperativa de crédito pasando de ser un proyecto español e italiano a otro de ámbito europeo.  
([http://www.economiasolidaria.org/noticias/hemos\\_dado\\_el\\_paso\\_de\\_fusionar\\_fiare\\_con\\_la\\_banca\\_popolare\\_de\\_italia\\_en\\_2012](http://www.economiasolidaria.org/noticias/hemos_dado_el_paso_de_fusionar_fiare_con_la_banca_popolare_de_italia_en_2012))

<sup>34</sup> “Isomorfismo de mercado” se le ha denominado al fenómeno por el cual las cooperativas han pasado de ser creadas en respuesta a necesidades sociales a regirse en base a necesidades del mercado con lo que han ido alejándose de los objetivos sociales y acercándose a la competitividad empresarial (DiMaggio y Powel, 1983) e “isomorfismo no de mercado” al proceso por el cual las asociaciones se han desarrollado a la vez y bajo la cobertura de los distintos modelos de bienestar (Evers y Laville, 2004).

integrar los tres principios económicos de Polanyi (1944): el principio mercantil de intercambio, el no-mercantil de redistribución y el no-monetario de reciprocidad. Sobre estos presupuestos ideológicos, se entiende la economía solidaria no como un sector independiente sino como un sector de intermediación que es capaz de hibridar y gestionar en su seno las citadas tres lógicas de actuación (Defourny y Pestoff, 2008).

Por todo ello, CIRIEC apuesta por “un concepto que prescinda de criterios jurídicos y administrativos y se centre en el análisis del comportamiento de los actores de la Economía Social” (Chaves y Monzón, 2008: 20) proponiendo la definición de la Economía Social más reciente y con mayor aval institucional, por estar basada en un amplio consenso político y científico (Monzón, 2010a y b), y aceptada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en base a un informe realizado por Chaves y Monzón en el 2008 sobre la Economía Social en la Unión Europea, encargado por el propio CESE a CIRIEC. La definición de la Economía Social propuesta por dicho informe es (Chaves y Monzón, 2008: 20):

*“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”<sup>35</sup>.*

Esta definición que se corresponde con la delimitación conceptual de la Economía Social de Social Economy Europe (antes CEP-CMAF) y toma como base los Sistemas de Contabilidad Nacionales en vigor (SCN-1993 y SEC-1995), definiendo la Economía Social en sus dos vertientes, y por tanto dividiendo el sector en dos subsectores: de mercado, *el*

---

<sup>35</sup> Definición elaborada siguiendo los criterios establecidos por el Manual de la Comisión Europea para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la Economía Social y por Barea (1990 y 1991b), Barea y Monzón (1995) y Chaves y Monzón (2000a) y converge tanto con los criterios delimitadores de la Economía Social establecidos por sus actores (Véase apartado 2.2) como con las definiciones formuladas en el ámbito de la literatura económica, entre ellas la de Desroche (1983), Monzón y Deforuny (1992), Defourny et al (2001), Vienney (1994) y Demoustier (2001 y 2005).

*subsector de mercado*, donde operan las entidades más tradicionales, y de no mercado, *el subsector de productores de no mercado*, donde operan organizaciones sin ánimo de lucro (la mayoría de asociaciones y fundaciones).

Por su parte, el ***Subsector de mercado***, está conformado por productores de mercado que hace referencia a aquéllos cuyo destino principal es la venta en el mercado a precios económicamente significativos, es decir, cuando las ventas de la producción suponen un mínimo del 50% de los costes de producción. Las entidades que forman parte de la misma, han de cumplimentar los siguientes tres requisitos de forma obligada (Chaves y Monzón, 2008):

- se crean para satisfacer las necesidades de sus socios o miembros, habitualmente se da la doble condición de socio y usuario de la actividad;
- son productoras de mercado, en el sentido de que operan en él, vendiendo productos a precios económicamente significativos y de él obtienen la mayoría de sus recursos, y
- pueden distribuir excedentes entre sus socios-usuarios, pero no en proporción al capital aportado por cada uno de ellos, sino de acuerdo con la actividad que cada uno desempeña.

El núcleo duro de este sector lo forman cooperativas y mutualidades, pero también tienen cabida en él, los grupos empresariales de la economía social, las sociedades laborales o las empresas de inserción laboral. Pero, existe un principio que se establece como distintivo y discriminante más allá de la forma jurídica de cada organización: la gestión democrática tanto en los órganos de decisión (“una persona, un voto”), como en el reparto de beneficios en su caso (Pérez de Mendiguren et al, 2009).

Y por otro lado el ***Subsector no de mercado***, está conformado por otros productores no de mercado que hace referencia aquéllos que suministran su producción a otras unidades de forma gratuita o a precios económicamente no significativos, es decir, aquéllos en los que las ventas suponen menos del 50% del coste de producción. Se incluyen, por tanto, dentro de la Economía Social, entidades privadas que ofrecen servicios a terceros (a las familias, a los

hogares), que pueden comercializar en los mercados gratuitamente o a precios económicamente no significativos consiguiendo sus recursos mayoritariamente fuera del mercado (donaciones, cuotas de socios, subvenciones etc.) y cuyos excedentes, en caso de que los hubiera, no podrían ser apropiados por los miembros de la mismo; se trata mayoritariamente de asociaciones y fundaciones. El Sistema Europeo de Cuentas (SEC-1995) las denomina como “instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)” y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN-1993) las denomina como “instituciones sin fines de lucro (ISFL)”. Se incluyen en este subsector, todas las entidades del “Tercer Sector de acción social” que aún no teniendo una estructura democrática suministran bienes preferenciales o de interés general (Chaves y Monzón, 2008 y Monzón, 2010a y 2010b).

Atendiendo a Barea y Monzón (2007) y Chaves y Monzón (2008) se puede realizar una clasificación de las entidades de Economía Social atendiendo a los sectores institucionales del SEC-1995 que se muestra en el Cuadro 3.1.

**Cuadro 3.1: Entidades de Economía Social clasificadas por sectores institucionales**

Subsector de la Economía Social	Sector Institucional	Unidad institucional de la Economía Social
<b>Productores de mercado</b>	<b>Sociedades no financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperativas</li> <li>▪ Grupos empresariales de la economía social</li> <li>▪ Otros agentes empresariales de economía social</li> <li>▪ Instituciones sin fines de lucro al servicio de empresas de la economía social</li> </ul>
	<b>Sociedades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperativas de Crédito</li> <li>▪ Mutuas</li> <li>▪ Cooperativas de Seguros</li> <li>▪ Grupos empresariales de la economía social</li> <li>▪ Otros agentes financieros de la economía social</li> <li>▪ Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades financieras de la economía social</li> </ul>
<b>Productores de no mercado</b>	<b>Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asociaciones de acción social</li> <li>▪ Fundaciones de acción social</li> <li>▪ Otras asociaciones, fundaciones e instituciones</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Barea y Monzón (2007: 54) y Monzón (2010a: 61 y 2010b: 65-66).

Aunque el concepto propuesto amplíe el abanico de entidades susceptibles de formar parte de la Economía Social, se establecen unos criterios clave, ciertas características comunes, que perfilan el sector de una manera rigurosa y distintiva (Perez de Mendiguren et al., 2009). Las características fundamentales se resumen en siete:

- Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están bajo su control;
- Organizadas formalmente, con personalidad jurídica propia;
- Con autonomía de decisión, plena capacidad para designar y cesar a sus órganos de gobierno, y para controlar y organizar sus actividades;
- Con libertad de adhesión;
- Con posibilidad de una eventual distribución de beneficios no vinculada al capital aportado;
- Que ejercen una actividad económica en sí misma considerada y
- Son organizaciones democráticas.

Esta definición integra en sí misma las tres grandes familias socio-económicas consideradas tradicionalmente como entidades de la Economía Social, a saber, cooperativas, mutualidades y asociaciones. En esta propuesta de definición o concepción de Economía Social, la principal característica discriminante es que deben ser organizaciones democráticas, con la excepción de las entidades del Tercer Sector de acción social en el subsector de no mercado de la Economía Social (Pérez de Mendiguren et al. 2009: 11).

En España, Monzón (2010a y 2010b) realiza una minuciosa delimitación conceptual de las entidades que forman parte de la Economía Social España (Cuadro 3.2), atendiendo al *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas* y al Informe de la Comité Económico y Social Europeo *La Economía Social en la Unión Europea*. Se adopta por completo la definición planteada en el informe dando énfasis en la consideración de que el criterio democrático es imprescindible para los

productores de mercado de la Economía Social ya que la utilidad social de los mismos no se apoya habitualmente en la actividad económica desarrollada sino que proviene de su propia finalidad y de los valores democráticos y participativos que incorporan en su funcionamiento. Pero además, dicha definición acepta la inclusión en la misma de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que sean productoras de servicios no de mercado a favor de familias aún cuando no posean una estructura democrática, pudiendo incluirse entidades que producen bienes sociales o preferentes de incuestionable utilidad social.

En cuanto a las instituciones sin fines de lucro, Monzón (2010a: 51 y 2010b: 55) afirma que “aunque la gran mayoría de ellas tienen un funcionamiento democrático, desarrollan actividad económica y reúnen las características propias de la Economía Social, la oportunidad de su inclusión en el ámbito de la misma está sometida a debate”. Son aquellas que desarrollan actividades de *acción social* las consideradas de forma ampliamente mayoritaria como parte de la Economía Social, definiéndose como el núcleo duro y sustantivo de los productores de no mercado de la Economía Social, quedando un amplio colectivo de entidades que aunque tienen una indudable utilidad social como las asociaciones de encuentro, de influencia, de representación y de servicios de consumo colectivo (medio ambiente y otros), cuya inclusión está sometida a debate. Es por ello, que Monzón (2010c) distingue entre entidades de acción social y entidades cuya finalidad es la de encuentro y ocio, influencia o representación.

**Cuadro 3.2: Entidades de Economía Social española clasificadas por sectores institucionales**

Subsector de la Economía Social	Sector Institucional	Organización microeconómica
<b>Productores de mercado</b>	<b>Sociedades no financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperativas</li> <li>▪ Sociedades Laborales</li> <li>▪ Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo</li> <li>▪ Sociedades Agrarias de Transformación</li> <li>▪ Cofradías de Pescadores</li> <li>▪ Empresas mercantiles no financieras controladas por la Economía Social</li> <li>▪ Otros productores de mercado privados (asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles)<sup>36</sup></li> </ul>
	<b>Sociedades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperativas de Crédito</li> <li>▪ Secciones de Crédito de las Cooperativas</li> <li>▪ Mutuas de Seguros</li> <li>▪ Mutualidades de Previsión Social</li> <li>▪ Cooperativas de Seguros<sup>37</sup></li> </ul>
<b>Productores de no mercado</b>	<b>Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)<sup>38</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asociaciones de acción social</li> <li>▪ Fundaciones de acción social</li> <li>▪ Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares</li> </ul>

Fuente: Monzón (2010a: 63 y 2010b: 67).

En el País Vasco el Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social-GEZKI de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y el Observatorio Vasco de Economía Social (OVES/GEEB) que nace en el seno de GEZKI, siendo GEZKI miembro de la asociación científica CIRIEC-España, asume la definición realizada por las misma adecuándolo a las características propias de la Economía Social del País Vasco. Así, el OVES-GEEB determina institucionalmente la Economía Social Vasca tal y como se muestra en el siguiente Cuadro 3.3.

<sup>36</sup> Se hace referencia explícita a la ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles), considerado dentro de un apartado especial de entidades singulares de la Economía Social por su envergadura y específica configuración jurídica (Monzón, 2010a y 2010b).

<sup>37</sup> Aunque la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, prevé la posibilidad de que las Cooperativas intervengan en el mercado asegurador, no se ha creado aún ninguna en España (García Delgado, 2004: 179).

<sup>38</sup> Se hace referencia explícita a Cáritas Española y a la Cruz Roja, considerados dentro de un apartado especial de entidades singulares de la Economía Social por su envergadura y específica configuración jurídica (Monzón, 2010a y 2010b).

**Cuadro 3.3: Entidades de Economía Social vasca**

Subsector de la Economía Social	Sector Institucional	Organización microeconómica
<b>Productores de mercado</b>	<b>Sociedades no financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperativas</li> <li>▪ Sociedades Laborales</li> <li>▪ Empresas de Inserción</li> <li>▪ Centros Especiales de Empleo</li> <li>▪ Sociedades Agrarias de Transformación</li> <li>▪ Cofradías de Pescadores</li> <li>▪ Otros productores privados de mercado (asociaciones, fundaciones y sociedades)</li> </ul>
	<b>Sociedades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperativas de Crédito</li> <li>▪ Entidades de Previsión Social Voluntaria</li> <li>▪ Sociedades de Garantía Recíproca de entidades de Economía Social</li> </ul>
<b>Productores de no mercado</b>	<b>Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asociaciones de acción social</li> <li>▪ Fundaciones de acción social</li> <li>▪ Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares</li> </ul>

Fuente: OVES-GEEB.

#### **2.4. La Economía Social entre los poderes públicos: Unión Europea, España y País Vasco**

A raíz de lo expuesto, la Economía Social fue plasmándose como una realidad diferenciada con su respectivo reconocimiento en las instancias políticas y jurídicas. En la Unión Europea, por un lado, la Comisión Europea ha realizado numerosos trabajos y conferencias sobre Economía Social. Es destacable la comunicación de la Comisión al Consejo bajo el título “Las empresas de la economía social y la construcción de un mercado único sin fronteras” (SEC(89)2187 final) en 1989 y la creación, en el mismo año, de una Unidad dedicada específicamente a la Economía Social en la Dirección General XXIII de “Política de empresa, comercio, turismo y Economía Social”<sup>39</sup> (Chaves y Monzón, 2008: 18 y Fajardo, 2009: 10). Pero, además, el capítulo dedicado por primera vez a la Economía social “Un informe general del sector de la economía social” en la edición de 1991-1992 de su principal publicación Panorama de la Industria Comunitaria (Defourny, 1992: 17).

<sup>39</sup> En la actualidad es la Unidad de “Artesanía, pequeñas empresas, cooperativas y mutuas”, de la Dirección General de Empresa e Industria.

Debemos subrayar la elaboración de CIRIEC- España por medio de Barea y Monzón (2007) del *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de Economía Social: Cooperativas y Mutuas* para la Comisión Europea, Dirección General de Empresas e Industria. Dicho manual, ajustaba ciertos criterios para las entidades de mercado (principalmente cooperativas y mutualidades), objeto del manual<sup>40</sup>, e hizo una importante aportación de ajustar dichas entidades a la metodología empleada por el Sistema Europeo de Cuentas Nacional y Regionales (SEC-1995), siendo importante herramienta para el reconocimiento institucional de la Economía Social, ya que la delimita en único concepto integrando los principios históricos y valores propios de la Economía Social y la metodología de los sistemas de contabilidad nacional (SEC-1995 y SCN-1993) (Monzón, 2010a y b). Por tanto, se dio un primer paso en aras a conseguir un reconocimiento legal extendido del sector, dando lugar a la posibilidad de contabilizar el sector en cada país<sup>41</sup>.

Por otro lado, en el Parlamento Europeo también funciona desde 1990 el intergrupo parlamentario “Economía Social”. En 2009 el Parlamento Europeo invita a la Comisión y a los Estados miembros a un reconocimiento institucional y legal de la Economía Social, por medio de la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre economía social (2008/2250(INI))<sup>42</sup>.

Y por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha publicado numerosos informes y dictámenes sobre la contribución de las empresas de la Economía Social al logro de diversos objetivos de políticas públicas, destacando el Dictamen Ces242/2000 Do C117 de 26/04/2000, “Economía Social y Mercado Único”, el Dictamen Ces528/2004 CCMI/006 de 01/04/2004 sobre “La diversificación económica en los países adherentes - Función de las PYME y de las empresas de la economía social” y el Dictamen de iniciativa INT/447 del 01/10/2009 sobre “Distintos tipos de empresas”.

---

<sup>40</sup> Las Naciones Unidas realizó en 2003, traducido al castellano en 2007, el *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*. En dicho manual se recomiendan normas y directrices estadísticas para la elaboración de datos sobre las instituciones sin fines de lucro (ISFL) dentro del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN-1993), es decir, el subsector de no mercado formado por fundaciones y asociaciones.

<sup>41</sup> De hecho, por encargo de la Comisión Europea y teniendo como base dicho Manual, los institutos nacionales de estadística de cinco países europeos, entre los que se encuentra España mediante un proyecto conjunto INE-CIRIEC-España (Monzón, 2010a: 28), publicaron *Las cuentas satélite de las Cooperativas, Mutuas y Mutualidades de Previsión Social en España. Año 2008*. (Barea y Monzón, 2011).

<sup>42</sup> En base al Informe A6-0015/2009, de 26 de enero de 2009, sobre economía social (2008(2250(INI))) de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.

En cuanto a los Estados miembro de la Unión, Francia fue pionero en el reconocimiento institucional por medio de la creación Délégation interministérielle à l'Économie Sociale (DIES) en 1981 para fomentar el desarrollo de las cooperativas, sociedades mutuas y asociaciones gestionarias, y crear el Institut de Développement de l'Économie Sociale (IDES) que nació en 1983 con el objeto de ofrecer fondos propios a las entidades de Economía Social (Fajardo, 2009: 13). Y en cuanto al reconocimiento legal, el Parlamento Francés aprobó en 1983 la Ley de 20 de julio N° 83-657 relativa al desarrollo de ciertas actividades de Economía Social calificada por el IDES como la primera ley de Economía Social de Europa. (Fajardo, 2009: 14).

“Atendiendo al mandato constitucional de la Economía Social, explicitó en el articulado del texto de la Carta Magna, especialmente en su conocido artículo 129.2, la Administración Central ha edificado tres principales dispositivos de apoyo a la Economía Social de mercado: política fiscal, presupuestaria y de empleo específica” (Monzón et al, 2009: 100).

En el ámbito público español, es a partir de 1990 cuando la Economía Social comienza a tener un reconocimiento institucional por medio de la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) de mano de la Ley 31/1990 de 27 de diciembre, sustituyendo a la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para el fomento de las entidades de Economía Social creando en su seno el Consejo para el Fomento de la Economía Social.

Concepto de Economía Social que mediante el Real Decreto 1836/1991 sobre estructura y funcionamiento del Instituto se dice que “componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades Anónimas Laborales y cualquiera otras entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente”. Dicho instituto desapareció en 1997 y sus funciones fueron asumidas por la Dirección General de Fomento de la Economía y del Fondo Social Europeo<sup>43</sup>. Mediante la Ley 27/1999 de 16 de julio de Cooperativas (BOE N°170 del 17/07/1999), se incorpora de nuevo el Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo desarrollado por el Real Decreto 219/2001 de 2 de marzo sobre organización y

---

<sup>43</sup> En la actualidad Dirección de Economía Social, Responsabilidad Social Empresarial y Trabajo Autónomo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

funcionamiento del Consejo<sup>44</sup>, configurándose como la institución que dota visibilidad al conjunto de la Economía Social siendo un órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la Economía Social.

En las instancias públicas del País Vasco teniendo como mandatos constitucionales (artículo 129.9) y estatutarios (artículo 10.23) de fomentar y promover las cooperativas, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco surgida del Estatuto de Autonomía de 1979 reconoció la transcendencia de la Economía Social expresada en Cooperativas y Sociedades Laborales (Bakaikoa et al, 2011). El Gobierno Vasco, presta una atención y apoyo preferente a la Economía Social, recogiendo y reconociendo su existencia y relevancia a través de la creación y regulación de una Dirección específica sobre la materia dentro de la estructura y organigrama de la Administración.

En sus inicios la dirección se denominaba *Dirección de Cooperativas y Entidades Asociativas Laborales*, adscrita al Departamento de Trabajo a través de su Viceconsejería de Relaciones Colectivas<sup>45</sup>, pero que en 1984 pasó a la Viceconsejería de Trabajo<sup>46</sup>. En 1986 pasó a denominarse *Dirección de Cooperativas y Economía Social*, adscrita al Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social<sup>47</sup>, incluyendo por vez primera en su denominación el término “Economía Social”.

Posteriormente, en 1987, y con motivo del reconocimiento de su señalada relevancia social y económica dentro de la Comunidad Autónoma, la Economía Social adquiere mayor protagonismo socio-político mediante la designación como órgano superior dentro de la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Trabajo y Seguridad Social de una Viceconsejería de Empleo y Economía Social<sup>48</sup>, a la cual se adscribe además una dirección que pasa a denominarse *Dirección de Economía Social*, desapareciendo así toda mención a

---

<sup>44</sup> Modificado por Real Decreto 177/2005, de 18 de febrero (BOE N°54 del 04/03/2005) y Real Decreto 1506/2008, de 12 de septiembre (BOE N°231 del 24/09/2008) que modifican el Real Decreto 219/2001 sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social (BOE N°64 del 15/03/2001).

<sup>45</sup> Decreto de 9 de junio de 1980 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Departamento de Trabajo (BOPV N°7 del 20/06/1980) y el Decreto 85/1981, de 6 de julio, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento Orgánico del Departamento de Trabajo (BOPV N°49 del 30/07/1981).

<sup>46</sup> Decreto 299/1984, de 10 de agosto, por el que se reestructura orgánica y funcionalmente el Departamento de Trabajo (BOPV N°150 del 13/09/1984).

<sup>47</sup> Decreto 19/1986, de 28 de enero, por el que se establece la estructura Orgánica del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social (BOPV N°26 del 07/02/1986).

<sup>48</sup> Decreto 240/1987, de 16 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Seguridad Social (BOPV N°126 del 26/06/1987).

las cooperativas que quedan incluidas a todos los efectos en la citada acepción junto con las Sociedades Laborales. Si bien en posteriores regulaciones de la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento responsable en materia de trabajo y empleo desapareció entre sus Viceconsejerías la dicción “Economía Social”, no es menos cierto que la *Dirección de Economía Social* se ha mantenido<sup>49</sup>.

Desde el 2009, el término de Economía Social abarca una mayor amplitud de entidades introduciendo la economía solidaria<sup>50</sup>, y que, además amplía a las entidades asociativas de los centros especiales de empleo<sup>51</sup>.

Tal y como se aprecia, el concepto de Economía Social asumido por parte de los poderes públicos quedaba muy ligado a las cooperativas y sociedades laborales. Pero la publicación Ley de Economía Social el 29 de marzo de 2011<sup>52</sup> marca un nuevo horizonte para el concepto de la Economía Social en las instancias públicas españolas y vascas<sup>53</sup>. El objeto de dicha Ley es establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que conforman la Economía Social. Así, se consideran entidades de Economía Social el conjunto de actividades económicas y empresariales que persiguen el interés colectivo de sus

---

<sup>49</sup> Decreto 315/1991, de 14 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Seguridad Social (BOPV N°103 del 21/05/1991); Decreto 141/1995, de 7 de febrero, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social (BOPV N°35 del 20/02/1995); Decreto 303/1999, de 27 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social (BOPV N°160 del 23/08/1999); Decreto 44/2002, de 12 de febrero, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (BOPV N°36 del 20/02/2002) y Decreto 315/2005, de 27 de junio, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (BOPV N°122 del 28/06/2005).

<sup>50</sup> Decreto 20/2009 de 30 de julio, de modificación del Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (BOPV N°148 del 04/08/2009) y Decreto 42/2011 de 22 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales (BOPV N°59 del 25/03/2011).

<sup>51</sup> Orden de 3 de junio, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de economía social de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la que se dice: “En el año 2009 se han ampliado las áreas de responsabilidad de la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial, lo que conllevó a que se extendiera el ámbito de aplicación de la presente Orden a las entidades de la economía solidaria, a las entidades asociativas de los centros especiales de empleo... todo ello en concordancia con los criterios del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social-GEZKI de la UPV/EHU” (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>52</sup> Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE N°76 del 30/03/2011). Ley fruto de las aportaciones realizadas por CEPES (Confederación Empresarial Española de Economía Social) y Cirioc-España (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa), en este último caso por medio del *Informe para la elaboración de una Ley de Fomento de la Economía Social*.

<sup>53</sup> Por estar definida como normativa básica al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución (Disposición final primera de la Ley 5/2011 de Economía Social).

integrantes, el interés general económico o social, o ambos, conforme a los siguientes principios:

- a) “Primacía de la persona y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que conlleva priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad, que en relación a sus aportaciones al capital social;
- b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios, en su caso, al fin social objeto de la entidad;
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de grupos excluidos, la generación de empleo estable y de calidad y la sostenibilidad; y
- d) Independencia respecto a los poderes públicos”.

De esta manera, se definen como entidades de Economía Social, sin perjuicio de aquellas que cumplan con lo establecido en la ley y se incorporen en el catálogo de entidades de Economía Social que elaborará el Ministerio de Trabajo e Inmigración previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social. Estas entidades son las siguientes:

- las cooperativas,
- las mutualidades,
- las fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica,
- las sociedades laborales,
- las empresas de inserción,

- los centros especiales de empleo,
- las cofradías de pescadores,
- las sociedades agrarias de transformación, y
- las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan conforme a los principios establecidos<sup>54</sup>.

Pero además, la Ley de Economía Social en su art. 5.2. establece que “Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta Ley”. Catálogo que se realizará previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social. Así, además de establecer un marco común para todas estas entidades, se amplía en cierta forma el concepto de Economía Social vinculado tradicionalmente casi exclusivamente a cooperativas y sociedades laborales, otorgándole al concepto un carácter dinámico a la luz de lo formulado en dicho artículo 5.2. “posibilitando el debate en cuanto a la inclusión de entidades que aunque no hayan optado por formas jurídicas o institucionales ya incluidas en la Economía Social, por sus principios orientadores puedan ser vinculados a este mundo” (Etxezarreta y Morandeira, 2012).

No se trata de una ley reguladora del sector ya que cada entidad integrante en la Economía social tiene su propio status jurídico, sino que se trata de regular la categoría para definirla, identificarla y cuantificarla como Economía Social (Fajardo, 2009: 32). Y así, otorgarle el protagonismo necesario favoreciendo su visualización como sector institucional del sistema económico, pudiendo además ser útil para incorporar normas de desarrollo y/o de modificación que regulan el estatus jurídico de los actores de la Economía Social (Fajardo, 2009: 32).

---

<sup>54</sup> Se incluye expresamente como entidad singular del ámbito de la Economía Social a la ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles) mediante la disposición adicional tercera de la citada ley.

Por primera vez se dicta una norma con rango de Ley que determina y regula la Economía Social. A resultas de trabajos desarrollados en una subcomisión sobre Economía Social creada en el Congreso de los Diputados se adoptó la resolución favorable a la elaboración de un Ley referida a este sector. La Dirección General de Economía Social, Trabajo Autónomo y Responsabilidad Social Empresarial del Ministerio de Trabajo e Inmigración encomendó a un grupo de expertos, presidido por José Luís Monzón Campos (Presidente de CIRIEC-España) la elaboración de un borrador de anteproyecto de Ley. De ese punto de partida surgió el texto definitivo que incorporó otras propuestas y enmiendas.

### **3. La actividad de fomento y las subvenciones de la Administración Pública**

#### **3.1. Introducción**

En este apartado se estudiará más en detalle la actividad/servicio que es núcleo de este trabajo donde se analizará en profundidad la misma desde las dos perspectivas señaladas en el apartado 3.1 del Capítulo I: perspectiva material y formal.

Según Santamaría (2004b: 340), “desde los tiempos en que el Estado comienza a considerar como un objetivo primordial el bienestar de los súbditos y el incremento de su riqueza, se pone de manifiesto que diversas actividades que llevan a cabo los sujetos privados presentan un grado de coincidencia natural con los objetivos de interés general que persigue institucionalmente la Administración. Son actividades cuya realización es deseable desde el punto de vista del Estado, pero que éste, por razones muy diversas, no puede emprender por sí sola. Por ello, frente a dichas actividades no cabe otra actitud posible que estimular a dichos sujetos a desarrollarlas y, en su caso, orientarlas de manera que se optimice el beneficio colectivo que generan y se eviten eventuales desviaciones en su ejecución”.

En la actualidad la actividad de fomento ha asumido un papel significativo coincidiendo con el retroceso de la actividad prestacional, lo que ha llevado al legislador a establecer un marco general de regulación de las subvenciones por medio, en primer lugar, de la Ley General Presupuestaria; y segundo lugar, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Parada, 2004a: 392). No se puede objetar la legitimidad de este tipo de intervención puesto que se mencionada en la propia Constitución en diferentes ámbitos (Parada, 2004a: 392), por ejemplo: “los poderes públicos fomentarán las sociedades

cooperativas” (art.129.2); “el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica” (art.149.1.15); “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad” (art. 148.1.13); y etc.

### **3.2. Los Principios de la actividad de fomento**

Tal y como se ha dicho, la actividad de fomento ha recibido en los últimos tiempos una atención significativa por lo que se ha dado un cambio radical en su supuesta ajeneidad con el mundo del Derecho Administrativo y por lo tanto se han establecido los siguientes principios y reglas por los que se regirá la actividad (Santamaría, 2004b: 346-347 y Urrutia, 2008: 367-368):

- Principio de reserva de ley. Las ayudas públicas en cuanto suponen una inversión pública o es una inversión de fondos públicos están sujetas al principio de legalidad presupuestaria. Por lo que, los créditos necesarios para otorgar las ayudas deben figurar con la debida especificación en los presupuestos de las respectiva entidad pública, aunque además, las ayudas a conceder, su importe y el procedimiento deberían estar reguladas en normas de rango de ley.
- Principio de igualdad. En la medida que los recursos financieros son limitados las ayudas no pueden beneficiar a la totalidad de los sujetos pasivos, ni siquiera a aquellos que se encuentren en un determinado sector económico. Esto supone una serie de consecuencias importantes: La primera, que deberán otorgarse en un régimen con reglas de transparencia, publicidad y libre concurrencia para todos los sujetos interesados, como convocatoria pública de las ayudas. La segunda, que la adjudicación de las ayudas se realice mediante procedimientos administrativos licitatorios o de carácter competitivo otorgando las ayudas a quienes sean capaces de generar un mayor beneficio colectivo. Y la tercera y última, que debe garantizar el principio de libre competencia sin favorecer de manera injusta a un sujeto respecto a otro.

Por último destacar la regla establecida en la Constitución Española en su artículo 31.2 donde dice que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y

economía”. Por lo que excluye cualquier apariencia de liberalidad y decisión incómoda en el proceso de otorgamiento, ya que las ayudas constituyen un gasto público y deben ser asignados de manera equitativa (de acuerdo al principio de igualdad), eficiente y austera (Santamaría, 2004b: 347)

### **3.3. Las diferentes técnicas de la actividad de fomento**

A la hora de clasificar las diferentes acciones o técnicas para llevar a cabo la actividad administrativa de fomento, la doctrina clásica (Jordana, 1949) las clasifica en medios honoríficos, medios jurídicos y medios económicos. Clasificación que atiende a los tres estímulos psicológicos principales de la acción humana: el honor, el derecho y el provecho.

#### **A. Medios honoríficos**

Entre los medios honoríficos que apelan al estímulo del honor se suelen mencionar, aún pudiendo haber algún otro caso singular, la concesión de títulos nobiliarios, las condecoraciones civiles y militares y los premios.

Todas ellas, las modalidades de acción de premiar, poseen una relevancia e impacto social indudable, pero la clasificación como medida de fomento puede ser discutible. Para algunos autores (Santamaría, 2004b: 349 y Urrutia, 2008: 370) en los medios honoríficos no se puede establecer una relación directa de causa y efecto entre la acción pública dirigida a un sujeto y la realización por éste de una actividad de interés general, de vital importancia en la actividad de fomento. Además, los medios honoríficos se otorgan a posteriori; por haber realizado, normalmente, más de una acción o actividad de muy diversa naturaleza y no sólo una; y en ocasiones, sin tener en cuenta los méritos del sujeto (títulos nobiliarios). En cambio para algunos otros (Parada, 2004a: 393), aún quedan sujetos a los que la imagen que crean en su entorno, además de su propia conciencia o satisfacción, sigue siendo el móvil principal de sus actos.

#### **B. Medios jurídicos**

En el grupo de las medidas jurídicas de fomento se engloban aquellas decisiones que otorgan a un sujeto de una situación o status jurídico especial y específico (Urrutia, 2008: 370),

como la concesión de beneficiario de una expropiación forzosa; el otorgamiento de la vecindad administrativa al contratista de una obra pública y a su personal; la imposición a terceros del consumo de productos fabricados por el sujeto incentivado, así como el establecimiento de situaciones de monopolio o restricciones de la competencia (Santamaría, 2004b: 350). Pero el interés de estas medidas de fomento desde la perspectiva de la actividad de fomento es cuanto menos dudoso (Santamaría, 2004b: 350-351), en primer lugar, porque la definición como medios jurídicos puede ser errónea ya que su finalidad y contenido material son puramente económicos. En segundo lugar, porque la característica propia de la actividad de fomento es incentivar al individuo a realizar acciones en pro del interés general y desde esta perspectiva prácticamente ninguna lo hace por lo menos de manera directa y estrecha. Y en último lugar, por encontrarse en un estado de completa obsolescencia.

Por tanto, estos medios jurídicos de fomento quedan lejos de la característica propia de la actividad de fomento que no es otra que impulsar al individuo a realizar una actividad de interés público, aunque el declarar a una entidad como entidad de interés público sí recoge la característica propia de la actividad de fomento (Urrutia, 2008: 370).

### **C. Medios económicos**

Los incentivos o medios económicos ocupan hoy un lugar relevante para orientar la actividad de los particulares hacia fines de interés general (Parada, 2004a: 394). Y tal vez por ello, la existencia de una diversidad de técnicas o acciones dentro de estos medios y las diferentes clasificaciones realizadas por los estudiosos del Derecho Administrativo (Véase cuadro 3.4).

**Cuadro 3.4: Cuadro resumen de clasificación de los medios económicos**

Santamaría	Parada	Urrutia
Medidas Fiscales	Pérdida de Ingresos: Exenciones y Desgravaciones Fiscales	Exenciones y Desgravaciones Fiscales
Medidas Reales	No define	Ayudas de Carácter Real y Ayudas en Especies
Medidas Crediticias	Salida de dinero público: Anticipos	Ayudas Crediticias
Medidas Económicas: directas e indirectas	Salida de dinero público: Premios o Primas y Seguros de Beneficios Industriales	Aportaciones Dinerarias
		Ayudas Indirectas

Fuente: elaboración propia a partir de Parada (2004a: 395), Santamaría (2004b: 351-355) y Urrutia (2008: 370-372).

A la vista de las diferentes clasificaciones, en este trabajo se opta por una clasificación híbrida entre la realizada por Santamaría (2004b) y Urrutia (2008) con los términos del primero, que se expondrán más adelante, y que a nuestro juicio es más completa. Aún así, cabe destacar la clasificación realizada por Parada (2004a) puesto que introduce términos no empleados en las anteriores clasificaciones y que son de interés.

Según Parada (2004a: 395), los medios económicos se pueden clasificar en base a tres diferentes criterios. Primero, diferenciando la naturaleza del incentivo se distinguen medios que suponen una pérdida de ingresos, como las *exenciones y desgravaciones fiscales*, o los que suponen una salida efectiva de dinero entre las que se incluyen los *anticipos* (préstamos reintegrables con bajo interés o sin él); *premios o primas* (otorgados en función de determinados niveles de producción); y *seguros de beneficios industriales* (que garantizan un interés mínimo determinado a sus beneficiarios por el ejercicio de una determinada actividad).

Segundo, desde un criterio temporal se diferencian las ayudas económicas previas cuando se libran antes del cumplimiento de la actividad que se trata incentivar, o posteriores, es decir, una vez desarrollada la actividad.

Y tercero, desde la perspectiva del destinatario pueden ser destinadas a particulares o empresas para influir en la coyuntura económica, o a personas o entidades que tienen encomendadas funciones de servicio público, u a otra Administración, normalmente inferior.

A continuación comenzamos a realizar la clasificación híbrida anteriormente mencionada utilizando los conceptos que Santamaría (2004b) emplea a la hora de clasificar las diferentes técnicas de fomento dentro de los medios económicos. Por un lado, los *medios fiscales*, donde se incluyen las exenciones o desgravaciones tributarias o arancelarias o de regímenes excepcionales de favor en la regulación de determinados impuestos, aquellas que suponen una reducción de ingresos para las Administraciones Públicas y de gastos para el sujeto a quien se le aplica. Son técnicas que gozan de una tradición secular y manteniendo una importancia indiscutible (Santamaría, 2004b: 352 y Urrutia, 2008: 371).

Por otro lado, los *medios reales*, en este caso la aportación que realiza la Administración no es monetaria sino que en especies. Consisten básicamente en poner a disposición del sujeto beneficiario bienes de titularidad pública para su uso o aprovechamiento, teniendo en cuenta las normas de competencia cuando el beneficiario es una empresa.

Por otro lado, los *medios crediticios*, estos medios han tenido una gran variedad de formas (establecimiento de líneas privilegiadas de crédito o de medios alternativos de financiación: avales públicos) pero, en la actualidad, estas técnicas se han reducido y hecho más sutiles (Santamaría, 2004b: 353) en las que, cabe destacar, la creación o constitución o apoyo (mediante participación en el capital) en diferentes intermediarios financieros como son las Sociedades de Garantía Recíproca y Entidades de Capital Riesgo. Aún así, siguen constituyendo una técnica de fomento económico fundamental, sobre todo en el ámbito de la pequeña y mediana empresa que necesita del acceso a la financiación en el mercado de capitales (créditos) para su supervivencia.

Por otro lado, los *medios económicos directos*, en este caso los entes públicos realizan una entrega de recursos monetarios destinados a financiar la realización de una actividad considerada de interés público, a compensar unas pérdidas de ingresos o, lo que viene a ser lo mismo, proporcionar al beneficiario unas rentas personales que le permitan llevar a cabo una determinada actividad. En definitiva, se trata de transferencias directas que reciben el nombre clásico de subvenciones (Santamaría, 2004b: 353).

Y por último, los *medios económicos indirectos*, los cuales proporcionan una ventaja económica a los beneficiarios, pero comparándolas con los medios económicos directos son más difíciles de percibir porque se definen según sus efectos y no por el modo en el que se realiza la aportación (Urrutia, 2008: 372). En términos generales, consisten en la asunción directa por parte de los entes públicos de la realización de determinadas inversiones dirigidas a mejorar la explotación de empresas privadas que sino tendrían que hacerle frente ellas mismas (Santamaría, 2004b: 354).

La actividad administrativa de fomento descansa casi exclusivamente en un conjunto de sistemas de financiación pública parcial de actividades privadas, instrumentado a través de transferencias de capital o medios económicos directos o aportaciones monetarias a quienes las realizan, es decir, a través de las subvenciones (Santamaría, 2004b: 345 y Urrutia, 2008: 368). El concepto de subvención es muy amplio y por ello, los objetivos de las mismas pueden ser muy diferentes, como objetivos económicos (fomentando empresas, fomentando un sector económico concreto,...), objetivos educativos o culturales (becas, ayudas para la investigación,...), etc. Además, las transferencias directas gozan de una disciplina jurídica relativamente desarrollada y, siendo el objeto de este trabajo, se realizará un amplio análisis de estas medidas en el apartado siguiente con el objeto de delimitar aún más estos medios y, por tanto, el objeto de estudio.

### **3.4. La Subvención**

#### **3.4.1. Concepto**

En muchas ocasiones utilizamos términos como ayudas económicas o ayudas de estado para referirnos a las subvenciones propiamente dichas. De ahí, el interés por definir cada una de ellas y establecer una conceptualización, sino la correcta por lo menos definida.

El concepto de ayuda pública proviene del Derecho Comunitario y en el que es conocido de manera coloquial como ayudas de estado, que integra junto a la subvención las transferencias indirectas de capital o los medios económicos indirectos, las medidas de carácter fiscal y crediticio, y otras de efecto equivalente. Es decir, el concepto de ayudas

públicas o ayudas de estado es aquel que aglutina a todas las formas de fomento que puede realizar la Administración.

Santamaría (2004b: 356); y atendiendo a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE N°276 del 18/11/2003) define la subvención como una donación dineraria de carácter modal destinada a promover fines o actividades de interés público. Se trata de una donación, en cuanto la entrega tiene lugar “sin contraprestación directa de los beneficiarios”; de una donación que debe consistir en dinero (“disposición dineraria”); de una donación modal, porque está sujeta “al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por realizar, o la concurrencia de una situación”; y , por último, de una donación finalista, porque la acción, conducta o situación financiada debe tener el objeto de “fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

Por otro lado, Parada (2004a: 396) y en base a la doctrina más autorizada (Fernández, 1983) establece que la subvención debe distinguirse de otras ayudas económicas en función de las siguientes características:

- La subvención es ante todo una atribución patrimonial a fondo perdido (excluyendo, la exención fiscal, la devolución de impuestos, los avales del Tesoro y los créditos subvencionados) (Fernández, 1983: 77-132).
- De una Administración Pública como sujeto activo otorgante a favor de un particular (excluyendo, las subvenciones presupuestarias a Entidades estatales autónomas, las dotaciones presupuestarias-financieras para el funcionamiento de los servicios públicos descentralizados, y las subvenciones compensatorias de déficit, las subvenciones a los concesionarios de los servicios públicos para compensar el equilibrio financiero de la concesión, y las subvenciones utilizadas en relaciones interadministrativas y como fuente de financiación de las Corporaciones Locales) (Fernández, 1983: 132-230).

- Afectación inicial de la atribución patrimonial al desarrollo de una actividad del beneficiario (se excluyen así, los premios y primas, e incluso las becas) (Fernández, 1983: 230-290).

Sin embargo, la legislación española y la comunitaria parten de un concepto más amplio de subvención que comprende toda clase de ayuda económica pública guardando relación con la necesidad de vigilar todo favorecimiento desde el sector público, a cuyo efecto aplica el mismo régimen jurídico a las subvenciones y al resto de ayudas económicas (Parada, 2004a: 397). Aunque en España es “la concepción estricta, disposición directa de capital público a favor de un tercero, la base de partida para la aplicación del régimen de otorgamiento y control de las disposiciones directas de capital” que se regulan en la actualidad por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aplicable a todas las Administraciones Públicas (Parada, 2004a: 397).

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco el régimen jurídico aplicable a las subvenciones es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en sus artículos de carácter básicos y el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (BOPV N°11 del 19/01/1998) en su Título VI de régimen de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>55</sup>. Cabe destacar, que el régimen de subvenciones y procedimiento que se señalan el texto refundido son de aplicación a la Administración Central como a los Órganos Autónomos dependientes de la misma (Urrutia, 2008: 377). En todo caso, la aplicación de un procedimiento u otro dependerá de la competencia en la materia, por lo que cuando la competencia sea autonómica se utilizará el procedimiento autonómico y viceversa.

El Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco en el apartado 2 del artículo 51 del Título VI de régimen de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco dice: “El Gobierno, los Consejeros y los Presidentes de los Organismos Autónomos son los órganos competentes para aprobar las normas y

---

<sup>55</sup> Título incorporado mediante la Ley 7/1997, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de subvenciones y ayudas y se modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (BOPV N°135 del 16/07/1997).

conceder ayudas y subvenciones en sus respectivos ámbitos. Los órganos competentes podrán desconcentrar la concesión en las normas reguladoras de las ayudas y subvenciones, o a través de las normas que establecen las estructuras orgánicas, atribuyendo a otros órganos dicha competencia”.

### **3.4.2. El procedimiento de creación y concesión de la subvención**

La ya citada Ley Estatal de subvenciones enuncia los *principios* por los cuales se rige el sistema de subvenciones (Santamaría, 2004b: 360-362 y Urrutia, 2008: 372-373):

- Principio de publicidad y transparencia por las que se producen dos implicaciones importantes. Por un lado, la concesión de subvenciones debe estar sometido al establecimiento y publicación (en el Boletín Oficial correspondiente) previa de las bases. Y por otro lado, establece el deber de publicar en el Boletín Oficial correspondiente las subvenciones concedidas en cada periodo, aunque existen excepciones.
- Principio de concurrencia y objetividad. Por las que las bases deben establecer los requisitos a cumplir por los solicitantes, los criterios objetivos de valoración y su ponderación.
- Principio de igualdad y no discriminación. Por los que se debe conceder la subvención, como regla general, por medio de procesos de concurrencia en los que se valoran las solicitudes comparando un solo acto y se le otorga a aquel que obtenga una mejor valoración.
- Principio de eficacia y eficiencia. El primero, en cuanto la subvención debe estar diseñada de manera que se cumpla con el objetivo de fomento que desea la Administración concedente, y el segundo, en cuanto que se debe emplear los recursos monetarios exactos para la consecución de los objetivos fijados en la subvención.

El *procedimiento* del sistema de subvenciones se puede dividir en dos. El primero, es el establecimiento de la subvención y el segundo, el procedimiento de concesión de la misma (Santamaría, 2004b: 362-365):

- El establecimiento de la subvención se debe realizar por medio de tres trámites:
  - o La aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones creado por los órganos que proponen se creación.
  - o La comunicación previa, en su caso, del proyecto de creación de una subvención a la Comisión Europea para su aprobación.
  - o La aprobación y publicación de las bases reguladoras de cada subvención.
  
- La concesión de la subvención, como normal general, en el Estado español como en la Comunidad Autónoma del País Vasco se realiza por medio de concurrencia competitiva (procedimiento ordinario), pero cabe la posibilidad de realizarlo por medio de concesión directa (procedimiento especial):
  - o Procedimiento ordinario o procedimiento de concurrencia competitiva: es aquella donde se comparan todas las solicitudes y tras la aplicación de los criterios establecidos en las bases se realiza el orden de prioridades de entre todas las subvenciones (Urrutia, 2008: 381). En este procedimiento nos encontramos con tres fases (Parada, 2004a: 402-403 y Santamaría, 2004b: 364): la primera, la iniciación del procedimiento, que se pone en marcha siempre de oficio y se lleva a cabo mediante la aprobación y publicación de una convocatoria, la segunda, la instrucción que consiste en la evaluación y clasificación de las solicitudes. Es posible realizar una preevaluación para verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas para adquirir la condición de beneficiario. La tercera, la terminación del procediendo que se efectuará por medio de resolución motivada donde se designarán tanto los solicitantes que resulten beneficiarios como los que no lo sean.

- o Procedimiento especial o procedimiento de concesión directa: como subraya Santamaría (2004b) el art. 28 de la Ley General de Subvenciones realiza la siguiente distinción:
  - a. Los casos en los que la subvención esté prevista nominativamente en los presupuestos públicos, es decir, el destinatario está designado nominativamente<sup>56</sup>. En este caso la forma de otorgamiento será la suscripción de un convenio con el beneficiario<sup>57</sup>.
  - b. Los casos en los que por razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas no sea factible la convocatoria pública<sup>58</sup>.

La *relación subvencional*, tras otorgar la subvención nace una relación jurídica entre el beneficiario y la administración. Se pueden clasificar según afecten al beneficiario o a la administración concedente (Santamaría, 2004b: 365).

En cuanto a los derechos del beneficiario (Santamaría, 2004b: 365-366) se ciñe a la percepción de la cantidad definida en la subvención, el acto o convenio mediante el cual se

---

<sup>56</sup> En el País Vasco la Ley 7/1997, de 18 de junio, por la que se regula el régimen de subvenciones y ayudas y se modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País vasco, en su artículo 49.6 no será de aplicación lo dispuesto cuando la subvenciones figuren en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi nominativamente asignadas dando cuenta semestralmente a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco.

<sup>57</sup> En base al Acuerdo de Consejo de Gobierno del 9 de enero de 1995, sobre normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción y seguimiento de los mismos, se establece en su Norma 3ª que la autorización de los convenios entre la Administración Pública de la CAPV y de ésta con otros entes públicos compete al Consejo de Gobierno. Y además, indica en su Norma adicional Primera que quedan excluidos de la previa autorización del Consejo de Gobierno aquellos convenios que se suscriban con particulares o entidades privadas (incluidas las sociedades mercantiles con participación pública) que serán autorizados por órganos departamentales a quienes se les atribuya dicha facultad en las normas de estructura orgánica y funcional, aunque requerirán la aprobación previa del Consejo de Gobierno en las materias de su competencia tales como la concesión de subvenciones directas, entre otras, que se deriven del contenido del convenio.

<sup>58</sup> En el artículo 49.7 introducido por la citada Ley 7/1997, se establece que no será de aplicación lo dispuesto sobre la actividad subvencional a la concesión directa de las subvenciones que es competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero del Departamento interesado, y que tendrán carácter excepcional acreditando las razones de interés público, social, económico o humanitario que la justifique, así como la imposibilidad de su convocatoria. Tendrá que darse cuenta semestralmente a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco.

otorga una subvención crea a favor del beneficiario un derecho subjetivo perfecto. Por otro lado, el beneficiario tiene que hacer frente a ciertas obligaciones entre las que destaca la realización de la actividad que es objeto de subvención. Pero esta obligación se refuerza con otras como la justificación ante la Administración de la realización de la actividad y sometiéndose a la comprobación que se acuerde, así como la comunicación, en su caso, de la obtención de otras ayudas para o con el mismo fin.

Por su parte, la Administración concedente además de su obligación fundamental de abonar la cuantía concedida al beneficiario tiene un conjunto de derechos y potestades que Santamaría (2004b: 366-367) resume de la siguiente manera:

- El derecho a exigir al beneficiario la completa realización de la actividad.
- Tiene la potestad de modificación de la subvención en el caso de que se alteren las condiciones por las que se otorgó la subvención u obtención concurrente de otras subvenciones.
- Ostenta un poder de revocación en distintos casos, como en el caso de incumplimiento del beneficiario de dedicar la subvención a los fines por los que le fue otorgada, que se traduce en el reintegro de las cuantías percibidas y el interés legal devengado.
- Potestad sancionadora para los casos de incumplimiento del beneficiario de sus obligaciones.

## **4. Políticas Públicas de Fomento de la Economía Social**

### **4.1. Introducción**

La articulación de políticas públicas a favor de la Economía Social por parte de los *policy makers* y los agentes sociales depende del grado de conocimiento y reconocimiento de la capacidad de corrección de desequilibrios sociales y económicos del sector, contribuyendo al logro de diferentes objetivos de interés general favoreciendo el desarrollo económico endógeno, corrigiendo el déficit en servicios sociales, contribuyendo a la cohesión social y

distribución de la riqueza y corrigiendo desequilibrios en el mercado de trabajo (Chaves y Monzón, 2000b). Es decir, la Economía Social es en el ámbito del empleo, de la cohesión social, de la generación de tejido social y económico, del desarrollo de la democracia, de la innovación social y del desarrollo local donde mayor valor añadido social reporta (Chaves, 2012: 175).

Pero además de la satisfacción de necesidades sociales, existen dos argumentos más que justifican la intervención pública en la Economía Social (Chaves, 2010: 572 y 2012: 174). Por un lado, los gobiernos deben asegurar las condiciones de pluralismo económico garantizando la igualdad de oportunidades de todos los agentes económicos. Y por otro lado, la corrección de los diferentes fallos de mercado<sup>59</sup>, a la que se le suman los ‘fallos institucionales’ debido a su naturaleza institucional diferenciada basada en la democracia y distribución específica de los excedentes y beneficios.

Es por ello, que cuando se le ha reconocido al sector su capacidad correctiva en el ámbito social y económico, se han implementado diferentes políticas pero desde dos concepciones diferentes de las mismas (Chaves, 2008). Por un lado, de las denominadas *Políticas de Ordenación* (ordnungspolitik) dirigidas a establecer un marco estructural institucional, cultural y material idóneo para el desarrollo de la Economía Social, es decir, de largo plazo, tras un reconocimiento amplio de su capacidad contributiva al interés general. Y por otro lado, las denominadas *Políticas de Proceso* que reconocen sólo parte de su contribución al interés general, siendo generalmente políticas transitorias sujetas a la prioridad política sobre la determinada problemática.

Por otro lado, al utilizar las políticas públicas de apoyo a la Economía Social diversas formas y técnicas, requieren de una jerarquización teórica y explicativa (Monzón, et al, 2009). Así, se pueden categorizar las políticas en base a los siguientes criterios:

- En base al ciclo de vida de las entidades de Economía Social (Monzón, et al, 2009: 86-89). Se distinguen las políticas de información en materia de Economía Social y de formación de los trabajadores en sus principios; las políticas financieras y

---

<sup>59</sup> Asimetrías de información, las asimetrías en la financiación, los problemas ligados a la formación de capital humano, los problemas de asignación de recursos en los procesos de innovación tecnológica y organizativa, y los problemas de acceso a los mercados públicos e internacionales (Fonfría, 2006).

tributarias de fomento de la constitución de entidades de Economía Social; y las políticas tributarias de apoyo a lo largo de la vida de las entidades de Economía Social.

- En base a su afección a la Economía Social y al resto del Sector Privado (Chaves, 2007: 6-7). Se distingue, por un lado, las políticas excluyentes, generales y específicas en una primera categorización basada en la afectación de las políticas a la Economía Social: Las políticas públicas excluyentes son aquellas dirigidas al sector privado pero que excluyen a las entidades de Economía Social; las políticas públicas generales son aquellas dirigidas a todo tipo de entidad, es decir, a cualquier forma jurídica; y las políticas públicas específicas son aquellas que se dirigen a un sector, en este caso a la Economía Social.
  
- En base a su afección a toda la Economía Social o un sector concreto del mismo (Chaves, 2007: 7-8). Se distinguen entre las políticas públicas transversales que se dirigen a la totalidad del sector de la Economía Social, y las políticas sectoriales dirigidas a familias concretas dentro de la Economía Social.
  
- En base a los instrumentos desplegados (Chaves, 2002: 457 y Chaves, 2007: 7-8). Se diferencia políticas de oferta aquellas dirigidas a la estructura de las entidades, y políticas de demanda dirigidas a incidir sobre la actividad de las entidades de Economía Social.

## **4.2. Marco teórico de las Políticas Públicas de la Economía Social en Europa**

### **4.2.1. Introducción**

El estudio de las políticas públicas sobre la Economía Social debe enfocarse entre las dos concepciones señaladas en el epígrafe anterior diferenciando entre las políticas públicas sobre la Economía Social que inciden sobre la estructura del sector apoyando la creación y desarrollo de las entidades, y la política de empleo que inciden directamente en el empleo de las entidades de Economía Social (Chaves y Monzón, 2000b y Chaves, 2008).

### **Cuadro 3.5: Políticas Públicas de la Economía Social**

#### **POLÍTICAS dirigidas a las entidades de Economía Social**

- *Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)*

- Medidas institucionales
- Medidas financieras
- Medidas de apoyo económico con servicios reales

- *Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)*

#### **POLÍTICAS dirigidas al empleo en las entidades de Economía Social**

- Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social
- Medidas de apoyo a la formación en la Economía Social
- Otras medidas

Fuente: Chaves (2008).

Otra clasificación de las políticas públicas dirigidas a la Economía Social en base a la naturaleza de los instrumentos o medidas utilizadas es la realizada por Monzón, et al (2009: 92) (Véase Cuadro 3.6).

**Cuadro 3.6: Categorización de políticas dirigidas a la Economía Social**

<b>Medidas institucionales</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado.</li><li>2. Reconocimiento de la capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica.</li><li>3. Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político.</li><li>4. Reconocimiento de la Economía Social como Actor Ejecutor de políticas.</li><li>5. Organismos públicos de fomento de la Economía Social.</li></ol>
<b>Medidas Cognitivas</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Difusión y conocimiento de la Economía Social por la sociedad.</li><li>7. Formación en Economía Social.</li><li>8. Investigación en Economía Social.</li></ol>
<b>Medidas Económicas</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>9. Medidas presupuestarias.</li><li>10. Medidas fiscales.</li><li>11. Otras medidas de apoyo financiero.</li><li>12. Medidas de apoyo técnico.</li></ol>

Fuente: Monzón, et al (2009: 92).

Pero siendo los principales instrumentos de intervención pública en el sector privado la coerción pública, la información y los incentivos, Chaves (2010 y 2012) categoriza las políticas de fomento de la Economía Social en dos grandes grupos: las políticas *soft* y las políticas *hard* (Cuadro 3.7). Las primeras dirigidas a establecer un entorno o marco ambiental institucional y cultural propicio en el que surjan, operen y se desarrollen; y las segundas dirigidas a las propias entidades en su condición de unidad económica/empresarial.

**Cuadro 3.7: Tipologías de políticas dirigidas a la Economía Social**

<b>Políticas soft. Políticas dirigidas a crear un entorno favorable</b>
<b>Medidas Institucionales</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dirigidas a la forma jurídica en tanto que actor privado.</li><li>• De reconocimiento de la capacidad operativa de operar de la Economía Social en todo sector de actividad económica.</li><li>• De reconocimiento de la Economía Social como Actor Político, interlocutor en la elaboración y en la ejecución de políticas públicas.</li><li>• De impulso de organismos públicos de fomento de la Economía Social</li></ul>
<b>Medidas de carácter cognitivo</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• De difusión y conocimiento de la Economía Social por la sociedad.</li><li>• De fomento de la formación en materia de Economía Social.</li><li>• De fomento de la investigación en Economía Social.</li></ul>
<b>Políticas hard. Políticas económicas de fomento empresarial</b>
<b>Medidas de oferta: Medidas dirigidas a mejorar la competitividad</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Medidas presupuestaria, fiscales y de apoyo financiero; medidas de apoyo técnico, formativo, etc. Se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (según sea la fase de creación o de desarrollo empresarial) y a la función empresarial a fortalecer (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.).</li></ul>
<b>Medidas de demanda: Medidas dirigidas al nivel de actividad</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Facilitar el acceso a los mercados extranjeros y los mercados públicos.</li></ul>

Fuente: adaptado de Chaves (2010: 573 y 2012: 177).

Estas clasificaciones difieren no tanto en los contenidos sino que en la mera jerarquización, por lo que se propone la siguiente clasificación en base a las realizadas por Chaves (2002: 457; 2008:41; 2010: 573; y 2012: 177), Monzón et al (2009: 92) (Véase cuadro 3.8).

**Cuadro 3.8: Políticas Públicas sobre la Economía Social**

<b>POLÍTICAS dirigidas a las entidades de Economía Social</b>		
<b>Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)</b>		
<b>Medidas Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado.</li> <li>• Reconocimiento de la capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica.</li> <li>• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político.</li> <li>• Organismos públicos de fomento de la Economía Social</li> </ul>	<i>Políticas soft</i>
<b>Medidas Cognitivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión, formación e investigación en Economía Social.</li> </ul>	<i>Políticas soft</i>
<b>Medidas Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas presupuestarias.</li> <li>• Medidas fiscales.</li> <li>• Otras medidas de apoyo financiero.</li> <li>• Medidas de apoyo técnico.</li> </ul>	<i>Políticas hard</i>
<b>Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública.</li> <li>• Medidas de regulación y aplicación de partenariados público-privados con la Economía Social.</li> </ul>	<i>Políticas hard</i>
<b>POLÍTICAS dirigidas al empleo en las entidades de Economía Social</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social.</li> <li>• Medidas de apoyo a la formación en Economía Social.</li> <li>• Otras medidas.</li> </ul>	<i>Políticas hard</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Chaves (2002: 457; 2008: 41; 2010: 573; y 2012: 177) y, Monzón et al (2009: 92).

#### **4.2.2. Políticas Públicas dirigidas a las entidades de Economía Social**

En base al esquema presentado en el apartado anterior (Véase Cuadro 3.8) y como referencias a Chaves (2002, 2008 y 2012), Monzón et al (2009) y Bakaikoa y Morandeira (2012), se realiza a continuación la delimitación y descripción de las diferentes medidas de las políticas públicas sobre la Economía Social.

## **A. Políticas de Oferta**

Tal y como se indica en el Cuadro 3.8, las políticas de oferta son aquellas que están dirigidas a la estructura de las entidades de la Economía Social. Se distinguen, en primer lugar, las medidas institucionales y cognitivas dirigidas a conferir un espacio sistémico a la Economía Social, y en segundo lugar, medidas económicas con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia las entidades de Economía Social.

### **A.1. Medidas Institucionales**

El marco institucional sobre la Economía social confiere un espacio sistémico al mismo, reconociéndole como actor económico, social y en el proceso de elaboración y aplicación de políticas públicas (Chaves, 2008 y Monzón et al, 2009). Tal y como se indica en el cuadro anterior se distinguen las siguientes:

#### **Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado**

Estas medidas hacen referencia a aspectos jurídicos y estatutarios de las entidades de Economía Social. En un entorno tan dinámico como en el que vivimos, la legislación debe adaptarse a las nuevas exigencias del entorno favoreciendo a la Economía Social, en caso contrario podría ver limitado su desarrollo. “La adaptación de la normativa jurídica a las nuevas demandas de los agentes favorece su reconocimiento, despliegue y desarrollo” (Monzón et al, 2009: 93).

#### **Reconocimiento de la capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica**

La legislación puede levantar importantes barreras de acceso y al libre desarrollo de algunas actividades de las entidades de Economía Social.

Parece razonable, dada la naturaleza análoga de las dos medidas anteriores, considerarlas como una misma medida dentro las medidas institucionales (Bakaikao y Morandeira, 2012: 238).

## **Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político**

Hace referencia a la existencia de órganos institucionalizados de participación y diálogo social con representación de la Economía Social, participando en los procesos de elaboración de políticas públicas. Se pueden diferenciar cuatro tipos de modelos de construcción de las políticas públicas en base al modo de integración de actores externos (Vaillancourt, 2009): modelo de “*mono-construcción*”, en el que no se integra ningún actor externo; modelo de “*co-construcción neoliberal*”, en el que se tienen en cuenta aquellos actores externos con mayor poder de influencia; modelo de “*co-construcción corporativista*”, donde se integran nuevos actores externos, principalmente los sindicatos, dando lugar al conocido modelo de negociación colectiva o diálogo social; y el modelo “*co-construcción democrática*”, en el que se persigue la incorporación de todos los sectores sociales, cuanto menos, en aquellas políticas que les atañen directamente (Chaves, 2012).

## **Organismos públicos de fomento de la Economía Social**

Se trata de la existencia de órganos dentro de la Administración Pública con competencias en materia de Economía Social, constituyéndose como indicador del nivel de reconocimiento y priorización de los *policy makers*, y también, un gran impulso a la visibilidad e imagen sociopolítica además de otros efectos sobre el proceso político tales como información y coordinación entre otros.

### **A.2. Medidas Cognitivas**

Las políticas de difusión, formación e investigación están dirigidas a proporcionar visibilidad y receptividad social, y a desarrollar competencias en materia de formación e investigación.

En concreto, se trata de medidas en favor de la presencia de la Economía Social en los planes de estudios de los centros de enseñanza media, profesional y universitaria, en los servicios públicos de empleo y en los servicios profesionales privados de asesoramiento y creación de empresas, así como la existencia de centros públicos, público-privados o privados específicos.

### **A.3. Medidas Económicas**

#### **Medidas Presupuestarias**

Hace referencia a las partidas y/o los programas presupuestarios dirigidos al fomento de la estructura de las entidades de Economía Social, operativizándose en subvenciones.

En este apartado debemos diferenciar entre las subvenciones de procedimiento ordinario o procedimiento de concurrencia competitiva, y las subvenciones de procedimiento especial o procedimiento de concesión directa (apartado 3.4.2).

#### **Medidas Fiscales**

En este caso, se trata del régimen fiscal específico que puede facilitar la consolidación y desarrollo de la Economía Social.

#### **Otras medidas de apoyo financiero**

Se trata de medidas dirigidas a facilitar el acceso al crédito de las entidades de Economía Social. Se distingue entre medidas legislativas<sup>60</sup> y la participación pública en organismos financieros en favor de la Economía Social.

#### **Medidas de apoyo técnico**

También denominadas como medidas de apoyo técnico con servicios reales. Estructuras públicas de desarrollo de la Economía Social mediante la prestación de servicios técnicos de información, formación, investigación, asesoramiento, etc. Estas estructuras pueden darse bajo tres modalidades y pueden estar gestionadas de manera centralizada o descentralizada dentro de la Administración Pública:

- Estructuras pasivas: se limitan a apoyar las iniciativas de la Economía Social.

---

<sup>60</sup> Estas medidas legislativas están muy relacionadas con el reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado, pero dado su carácter económico parece más apropiado diferenciarlas de aquellas.

- Estructuras catalizadoras: favorecen directamente la creación de iniciativas de desarrollo dentro de la Economía Social.
- Estructuras proactivas: realizan iniciativas públicas para el desarrollo de la Economía Social.

## **B. Políticas de Demanda**

En cuanto a la política de demanda, ésta pretende incidir sobre el nivel de actividad de las entidades de Economía Social, partiendo del principio de que un aumento en el gasto público de modo selectivo genera un aumento en el nivel de actividad de éstas. Por tanto, estaría dirigida a facilitar el acceso de la Economía Social a la condición de proveedor de bienes y servicios al Sector Público.

### **B.1. Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública. Las Cláusulas Sociales**

El acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública se materializa por medio de las denominadas cláusulas sociales en las contrataciones de las Administraciones Públicas (Lesmes, 2007), aceptadas a nivel europeo tras la aprobación de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios: “El poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades -definidas en las especificaciones del contrato- propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas”.

Estos mecanismos se recogen dentro del concepto de compra social, aquella que “considera aspectos tales como la calidad del empleo, la perspectiva de género, la contratación de personas con discapacidad o la contratación de empresas de inserción y centros especiales de empleo, el apoyo a la economía social y pequeñas y medianas empresas, la promoción de la igualdad de oportunidades y el diseño y accesibilidad para todos y el fomento de responsabilidad Social empresarial”, que junto a la compra verde y compra ética conforma la concepción de la compra pública sostenible (Lesmes y Rodríguez, 2010: 10).

Con arreglo a la Directiva 2004/18/CE antes citada, Lesmes y Rodríguez (2010: 43-66) especifican las siete fases del proceso de adjudicación adecuadas para la incorporación de criterios sociales<sup>61</sup>:

*Determinación del objeto del contrato:* el poder adjudicatario goza de libertad de definición del objeto de contrato que mejor se adapte a sus necesidades, pudiendo incorporar consideraciones sociales<sup>62</sup>, respetando los principios de no discriminación y libre circulación de bienes y servicios.

*Especificaciones técnicas:* se trata de fijar de manera objetiva y detallada las características requeridas a los licitadores para que el producto, obra o servicio satisfaga los fines.

*Contratos reservados:* se trata de reservar contratos a entidades de carácter social (principalmente a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción) que en condiciones normales podrían tener dificultades para obtener contratos, lo que en la práctica aparta el contrato de la concurrencia pública pero sin vulnerar los principios de libre competencia y no discriminación.

*Exigencia de capacidad técnica:* se trata de exigir una determinada solvencia técnica para valorar la capacidad del licitador y su admisión o no como tal, en la que se podrá introducir aspectos sociales cuando resulte objetivo, proporcionado y razonable a la naturaleza y contenido del contrato.

*Criterios de preferencia:* se trata de criterios de desempate teniendo en cuenta aspectos de carácter social relacionados con las entidades sociales, solidarias y no lucrativas.

*Criterio de adjudicación/valoración:* se trata de aplicar criterios sociales en la fase de valoración de las diferentes propuestas, aunque resulta la más restrictiva.

---

<sup>61</sup> Véase también Larrazabal, E. (2012); Cuba, B. (2011); Sáez, C. (2009) y Fernández, J.M. (2008).

<sup>62</sup> Es más, es conveniente hacerlo ya que valida la posterior inclusión de criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de carácter social (Lesmes y Rodríguez, 2010: 45).

*Condiciones de ejecución:* se trata de establecer criterios sociales a la hora de llevar a cabo el contrato, es decir, son obligaciones de carácter social relacionadas con la ejecución del contrato.

Dado que no es legal limitar el acceso a contratos públicos a determinada forma jurídica de empresa<sup>63</sup>, para fomentar la participación de las entidades de Economía Social en los contratos públicos deben formularse las condiciones del contrato antes señaladas de manera que las entidades de Economía Social puedan convertir sus activos particulares<sup>64</sup> en ventajas competitivas (Moschitz, 2004: 36).

## **B.2. Otras medidas sobre la actividad de las entidades en base al modo de regulación y de operativización de partenariados entre la Economía Social y la Administración Pública**

Medidas relacionadas con la actividad de las entidades pero no como proveedores directos de la Administración Pública, sino como parte de la oferta de servicio público relacionados con el bienestar social. De hecho, el Estado de bienestar viene apoyándose en la Economía Social como actor ejecutor de las políticas de bienestar social ofertando servicios de interés social o general, lo que implica un gran impacto sobre la consolidación y desarrollo de la Economía Social (Monzón et al, 2009: 94-95). Las formulas para ofertar dichos servicios se pueden materializar en los siguientes (Bakaikoa y Morandeira, 2012: 252):

***Medidas Presupuestaria:*** partidas y/o los programas presupuestarios dirigidos al fomento de las actividades de las entidades de Economía Social, operativizándose en subvenciones diferenciando entre las subvenciones de procedimiento ordinario o procedimiento de concurrencia competitiva, y las subvenciones de procedimiento especial o procedimiento de concesión directa, normalmente, por medio de convenios de colaboración.

***Concertación o contractualización:*** instrumento de formalización de la relación entre la Administración Pública y las cooperativas, por los que éstas comprometen a suministrar un servicio de interés social o general concreto al ciudadano.

---

<sup>63</sup> Excepto la reserva de contratos para las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo.

<sup>64</sup> Por ejemplo, la integración de la consecución de beneficios a la comunidad, retorno social, en la contratación pública aumentaría las posibilidades de las entidades de Economía Social pero no se reserva el contrato a las mismas (Moschitz, 2004: 37).

*Cheques-servicios, vales o bonos*<sup>65</sup>: instrumentos que permiten al ciudadano destinar los recursos que el Estado le asigna a aquella entidad que le ofrezca el servicio que mejor satisfaga o se adecue a sus necesidades, dependiendo, además, de la regulación pública sobre las entidades susceptibles de ofertar el servicio.

#### **4.2.3. Políticas Públicas dirigidas al empleo en entidades de Economía Social**

Se trata de políticas públicas orientadas directamente al empleo en la Economía Social o políticas generales de las cuales la Economía Social se aprovecha en gran medida, pudiendo identificar tres tipos de medidas que no todas están centradas única y exclusivamente en este sector de la economía (Chaves, 2008: 56-59):

#### **D. Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social**

Son programas de ayuda al empleo en la Economía Social en el que se pueden diferenciar:

##### *Ayudas para la creación directa de empleo en las entidades de Economía Social*

Ayudas con las que se favorece la creación directa de empleo por medio de subvenciones temporales (parciales o totales) de los asalariados o por medio de la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores.

##### *Ayudas al empleo por medio de incentivos a la creación de una entidad de Economía Social.*

Son ayudas, normalmente, relacionadas con las políticas activas de empleo y las personas más desfavorecidas o en riesgo de exclusión social.

##### *Ayudas para estabilización del empleo en las entidades de economía Social.*

---

<sup>65</sup> Un análisis detallado de estas herramientas se puede consultar en López Casanovas, G. (2003): *Los nuevos instrumentos de gestión pública*, Servicios de Estudios la Caixa, Barcelona.

Ayudas para el mantenimiento del empleo, para la incorporación de los asalariados como trabajadores socios o la incorporación de trabajadores desempleados, especialmente en riesgo de exclusión, como trabajadores socios de la entidad de Economía Social.

#### **E. Medidas de apoyo a la formación en Economía Social**

Se trata de medidas de políticas activas de empleo de formación de la mano de obra relacionados con la creación de empleo, que generalmente son horizontales, es decir, son medidas generales y no específicas. Aunque en el ámbito de la inclusión sociolaboral de grupos desfavorecidos o en riesgo de exclusión que normalmente adoptan formas de Economía Social, toman parte en la formación de dichos grupos facilitando su inserción en el mercado laboral ordinario, es decir, siendo organizaciones activas en las políticas activas de empleo para grupos desfavorecidos o en riesgo de exclusión a los que van dirigidas medidas específicas.

#### **F. Otras medidas**

En cuanto a otras medidas de políticas de empleo se destacan las medidas destinada a mejorar la adecuación entre la oferta y demanda de empleo mediante la liberalización de los servicios de empleo en agencias privadas sin ánimo de lucro o adoptando las ETT (Empresas de Trabajo Temporal) formas de la Economía Social. Y las medidas que favorecen la distribución del empleo por medio de las entidades de Economía Social.

### **5. Consideraciones finales**

Una vez realizado el análisis de la definición de la Economía Social y de las políticas públicas de fomento sobre las mismas, se extraen las siguientes conclusiones al respecto:

En cuanto al análisis de la teorización de las políticas públicas en Economía Social, se realiza la siguiente clasificación aunando los términos del Derecho Administrativo en cuanto a las técnicas para la actividad de fomento de la Administración Pública y los propios sobre las políticas públicas de la Economía Social (Véase Cuadro 3.9).

**Cuadro 3.9: Clasificación de las Políticas Públicas de la Economía Social en base a las técnicas de la actividad de fomento de la Administración Pública**

POLÍTICAS dirigidas a las entidades de Economía Social		Técnicas de la actividad de fomento	
<b>Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)</b>			
<b>Medidas Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado y su capacidad operativa en todo sector de actividad económica.</li> <li>• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político.</li> <li>• Organismos públicos de fomento de la Economía Social</li> </ul>	<i>Políticas soft</i>	<b>Medios Jurídicos</b>
<b>Medidas Cognitivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión, formación e investigación en Economía Social.</li> </ul>	<i>Políticas soft</i>	<b>Medios económicos directos</b>
<b>Medidas Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas presupuestarias.</li> <li>• Medidas fiscales.</li> <li>• Otras medidas de apoyo financiero.</li> <li>• Medidas de apoyo técnico.</li> </ul>	<i>Políticas hard</i>	<b>Medios económicos directos</b>
			<b>Medios Fiscales</b>
			<b>Medios económicos indirectos</b>
			<b>Medios reales</b>
<b>Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública.</li> <li>• Medidas de regulación y aplicación de partenariados público-privados con la Economía Social.</li> </ul>	<i>Políticas hard</i>	<b>Medios reales</b>	
		<b>Medios económicos directos</b>	
<b>POLÍTICAS dirigidas al empleo en las entidades de Economía Social</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social.</li> <li>• Medidas de apoyo a la formación en Economía Social.</li> <li>• Otras medidas.</li> </ul>	<i>Políticas hard</i>	<b>Medios económicos directos</b>	
		<b>Medios Jurídicos</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de Chaves (2002: 457; 2008: 41; 2010: 573 y 2012: 177), Monzón et al (2009: 92) y Santamaría (2004b: 351-355).

Así, se observa que son las medidas de carácter económico son las técnicas principales de fomento de la Economía Social. Hecho este que coincide con la afirmación se realiza por parte de algunos expertos en Derecho Administrativo (Santamaría, 2004b: 345 y Urrutia, 2008: 368) de que la actividad administrativa de fomento descansa casi exclusivamente en un conjunto de sistemas de financiación pública parcial de actividades privadas,

instrumentado a través de transferencias de capital o medios económicos directos o aportaciones monetarias a quienes las realizan, es decir, a través de las subvenciones.

En este sentido, respecto a las subvenciones, se debe tener en cuenta que se pueden formalizar tanto por medio de procedimiento ordinario o procedimiento de concurrencia competitiva, como por medio de procedimiento especial o procedimiento de concesión directa que se formalizan por medio de convenios de colaboración.

Por último, y en cuanto a los medios jurídicos institucionales, se ha considerado apropiada la integración del reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado y el reconocimiento de la capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica en una misma medida, ya que ambas medidas están relacionadas con aspectos jurídicos/legales sobre la Economía Social y su actividad.

Respecto a la definición de la Economía Social, objeto de las políticas públicas señaladas, ha experimentado un desarrollo temporal desigual en diferentes ámbitos hasta lograr el consenso político y científico actual.

En su origen el concepto surgió como alternativa al sistema económico capitalista imperante en el siglo XIX, es decir, como otra forma de hacer política económica. Pero no tardó en ser destronada como teoría macroeconómica, por lo que la Economía Social pasó a centrarse en aspectos microeconómicos, es decir, en analizar actividades y actores con lógicas de funcionamiento diferentes a la dominante.

De esta manera, la Economía Social como actividad o realidad económica se vincula históricamente a las cooperativas, asociaciones y mutualidades. Aunque esta concepción tradicional va desarrollándose desde el ámbito de sus propios protagonistas y desde el ámbito científico-académico.

Por un lado, los propios protagonistas representados en *Social Economy Europe* realizan en el año 2002 una delimitación conceptual que realiza una matización en el principio de democratización para incluir a las Fundaciones junto con las Cooperativas, Asociaciones y Mutualidades.

Y por otro lado, desde el ámbito científico-académico (sobre todo CIRIEC) se ha realizado un acercamiento, desde hace más de una década, entre las dos corrientes que han intentado delimitar el llamado Tercer Sector, sector entre la economía capitalista y economía pública. Así, la Economía Social pasa a ser un concepto en el que converge el enfoque de la Economía Social tradicional (Cooperativas, Mutuas y Asociaciones) y el enfoque de *Non Profit Organizations*.

La evolución conceptual desarrollada tanto desde el ámbito científico-académico como socio-económico ha tenido su repercusión en las instancias políticas-públicas. Prueba de ello es la recién aprobación en España de Ley de Economía Social con una formulación integradora de los dos enfoques tanto desde la perspectiva de los principios orientadores como desde las formas jurídicas que la componen. En el ámbito del País Vasco, aunque ya en el año 2009 la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco amplió el concepto de Economía Social más allá de las Cooperativas y Sociedades Laborales, introduciendo en el mismo a las entidades de Economía Solidaria y a los Centros Especiales de Empleo, la Ley marcará, por estar definida como normativa básica, un nuevo horizonte para el concepto de la Economía Social en las instancias públicas del País Vasco.

## **CAPÍTULO IV**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN EUSKADI**



## **1. Introducción**

Tras abordar en el capítulo anterior los fundamentos teóricos de las políticas públicas de la Economía Social, el presente capítulo tiene por objeto dibujar el mapa de las políticas públicas del País Vasco destinadas a fomentar y fortalecer la Economía Social en el año 2011<sup>66</sup>. Se utiliza como base al cuadro conclusión obtenido en el capítulo anterior (Véase Cuadro 4.1) donde se ha analizado la teorización de las políticas públicas aunando los términos del Derecho Administrativo en cuanto a la actividad de fomento de la Administración Pública y los propios sobre las políticas públicas de la Economía Social.

Por tanto, se trata de un análisis descriptivo de la realidad de las políticas públicas de la Economía Social del País Vasco definida en el capítulo anterior: sus componentes y entramado de relaciones, los organismos de apoyo y promoción, el reconocimiento institucional y legal, fiscalidad específica y las políticas concretas.

---

<sup>66</sup> Aunque en muchas ocasiones se tratan de ayudas que se convocan anualmente.

**Cuadro 4.1: Clasificación de las Políticas Públicas de fomento de la Economía Social**

<b>POLÍTICAS dirigidas a las entidades de Economía Social</b>	
<b>Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)</b>	
<b>Medidas Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado y su capacidad operativa en todo sector de actividad económica.</li> <li>• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político.</li> <li>• Organismos públicos de fomento de la Economía Social</li> </ul>
<b>Medidas Cognitivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión, formación e Investigación en Economía Social.</li> </ul>
<b>Medidas Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas presupuestarias.</li> <li>• Medidas fiscales.</li> <li>• Otras medidas de apoyo financiero.</li> <li>• Medidas de apoyo técnico.</li> </ul>
<b>Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública.</li> <li>• Medidas de regulación y aplicación de partenariados público-privados con la Economía Social.</li> </ul>	
<b>POLÍTICAS dirigidas al empleo en las entidades de Economía Social</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social.</li> <li>• Medidas de apoyo a la formación en Economía Social.</li> <li>• Otras medidas.</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia a partir de Chaves (2002: 457; 2008: 41; 2010: 573 y 2012: 177), y Monzón et al (2009: 92).

Como se observa en el cuadro, el análisis se realizará siguiendo la teorización de las políticas públicas de la Economía Social, aunque se hará breve referencia a los términos establecidos en el Derecho Administrativo para la actividad de fomento.

## **2. Políticas Públicas dirigidas a las entidades de Economía Social**

### **2.1. Políticas de Oferta**

#### **A. Medidas Institucionales**

##### **Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado y su capacidad operativa en todo sector de actividad económica**

El artículo 129.2 de la Constitución española de 1978 establece que el estado debe implementar el desarrollo cooperativo. El Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica, 3/1979 de 18 de diciembre) en su artículo 10 recoge dicho mandato constitucional y se le reconocen a la CAPV competencias exclusivas en materia **cooperativa**<sup>67</sup>. Consecuencia de estas competencias, en 1982 el Parlamento Vasco aprobó la Ley sobre Cooperativas, Ley 1/1982, de 11 de febrero, y el Decreto 239/1982, de 6 de diciembre, sobre el régimen de dependencia de las Cooperativas de Crédito del País Vasco (BOPV N°18 del 10/02/1983) que fue modificado por el Decreto 130/1983 de 4 de julio (BOPV N°102 del 11/07/1983). Esta ley fue actualizada por la Ley 4/1993, de 24 de junio (BOPV N°135 del 19/07/1993) y más tarde se modificaron algunos artículos los cuales están recogidos en la Ley 1/2000, de 29 de junio (BOPV N°146 del 01/08/2000) y en la Ley 8/2006, de 1 de diciembre (BOPV N°238 del 15/12/2006). Asimismo, con el objetivo de facilitar y agilizar la constitución de empresas cooperativas de pequeña dimensión, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 6/2008 de 25 de junio de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi (BOPV N°217 del 04/07/2008); en adelante se reduce a dos las personas socias necesarias para la creación de una cooperativa de trabajo asociado o de explotación comunitaria y será aplicable para cooperativas de hasta diez socios.

Asimismo, el Gobierno Vasco ha sido pionero en el reconocimiento y posterior regulación del sector de cooperativas que actúan en ámbitos de marcado carácter social

---

<sup>67</sup> Aún teniendo reservada la competencia exclusiva en materia de cooperativas el Estado es competente para regular las cooperativas de crédito (Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativa de Crédito (BOE N°129 de 31/05/1989) y Reglamento Real Decreto 84/1993, de 22 de enero (BOE N°43 de 19/02/1993)) y de seguros (Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado (BOE N°268 de 09/11/1995), Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, (BOEN°267 de 05/11/2004) y Reglamento Real Decreto 2486/1998, de 28 de noviembre (BOE N°282 de 25/11/1998)).

y que generan externalidades positivas en términos de bienestar social. Así, publicó sucesivamente el Decreto 64/1999, de 2 de febrero, por la que se aprueba el Reglamento sobre procedimientos y requisitos relativos a las sociedades “cooperativas de utilidad pública” (BOPV N°33 del 17/02/1999) y posteriormente el Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las “cooperativas de iniciativa social” (BOPV N°82 del 03/05/2000). La característica esencial de éstas últimas es que son entes carentes de *ánimo de lucro* y tienen por objeto social la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o el desarrollo de actividades económicas que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufren la exclusión social, y la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.

Es de destacar, al mismo tiempo, que el marco legislativo pretende responder los incesantes cambios que sufre el mundo cooperativo, el cual se traduce en un esfuerzo continuo de re-adequar el marco normativo mediante modificaciones y actualizaciones de diversa índole<sup>68</sup>. A este respecto, consideramos de especial importancia el Decreto 58/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi (BOPV N°73 del 19/04/2005) modificado por el Decreto 152/2006 de 18 de julio (BOPV N°146 del 02/08/2006). En él se procede al desarrollo reglamentario de la configuración jurídica de las distintas clases o modalidades de socios que conforman, con carácter creciente, las modernas cooperativas vascas, de forma que sus derechos y obligaciones queden precisados inequívocamente; también recoge el desarrollo del régimen económico en materia de recursos propios, y la clarificación aplicativa de ciertos preceptos legales<sup>69</sup>.

En cuanto las **Sociedades Laborales** la CAPV no tiene competencia regulatoria por lo que prevalece la normativa estatal. Las Sociedades Laborales están reguladas por la Ley 4/1997 de 24 de marzo, de Sociedades Laborales (BOE N°72 del 25/03/1997). Aunque

---

<sup>68</sup> Prueba de ello son las distintas leyes y decretos que han ido publicándose recientemente, entre los cuales destacaríamos: el Decreto 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi (BOPV N°108 del 09/06/2005) y el Decreto 18/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las cooperativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV N°36 del 20/02/2008).

<sup>69</sup> Posteriormente fue modificado por el Decreto 152/2006, de 18 de julio, de modificación del Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi. mediante este Decreto se procede a modificar el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi (Véase Merino, 2008).

es destacable que compete, tras haber recibido los correspondientes traspasos de funciones y servicios, a la CAPV el otorgamiento de la calificación de sociedad laboral. La función del Registro de Sociedades Laborales de Euskadi sólo se refiere a la calificación y descalificación como laboral de las sociedades que a él acuden para posteriormente inscribirse en el Registro Mercantil (Santiago, 2004: 95).

Las **Empresas de Inserción**, en la CAPV se rigen por el Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro (BOPV N°255 del 24/11/2008). Pero tras la asunción por la Administración de la CAPV de la transferencia de las políticas activas de empleo<sup>70</sup> y posterior modificación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo<sup>71</sup>, se extinguió la Dirección de Inclusión Social<sup>72</sup> que se encargaba, entre otras, de la clasificación y registro de las Empresas de Inserción. En la actualidad, está por definir en Lanbide el órgano que gestionará la clasificación y registro de dichas entidades aunque parece que será, a la luz de la delimitación de las funciones de las diferentes Direcciones de Servicios, la Dirección de Activación Laboral en el Área de Inserción Laboral.

Por su parte, los **Centros Especiales de Empleo** la CAPV no tiene competencia regulatoria por lo que prevalece la normativa estatal. Los Centros Especiales de Empleo están regulados por la Orden de 16 de marzo de 1983 por el que se establecen las condiciones que han de reunir las empresas protegidas, los Centros Especiales de

---

<sup>70</sup> Decreto 289/2011, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, sobre el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos establecidos por el real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre (BOPV N°220 de 16 de noviembre de 2010).

<sup>71</sup> Creado como Ente Público de Derecho Privado Lanbide-Servicio Vasco de Empleo por la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2010 (BOPV N°251 del 31/12/2010) en su disposición adicional segunda, desarrollado por el Decreto 329/2010, de 30 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (BOPV N°244 del 22/12/2010) y Decreto 354/2010, de 28 de diciembre, por el que se regula el inicio de actividades de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y las condiciones de adscripción de medios personales y materiales (BOPV N°251 del 31/12/2010). Pero mediante la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (BOPV N°207 del 02/11/2011) deroga dicha disposición y crea Lanbide-Servicio vasco de Empleo como Organismo Autónomo Administrativo que quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del ente público extinguido.

<sup>72</sup> Decreto 538/2009, de 6 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Social (BOPV N°196 del 13/10/2009), modificado por el Decreto 42/2011, de 22 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Social (BOPV N°59 del 25/03/2011).

Empleo y los Centros Especiales de Iniciación Productiva para obtener su calificación e inscripción en el Registro correspondiente de la Secretaria General de la Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo y para ratificar la situación registral de las Empresas Protegidas y Centros Especiales de Empleo ya inscritos (BOE N°72 DEL 25/03/1983), modificado por el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos (BOE N°294 del 09/12/1985)<sup>73</sup> que deroga el artículo 3.2 de dicha Orden, y por el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (BOE N°96 del 22/04/2006)<sup>74</sup>.

En estos dos últimos casos la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión social (BOPV N°250 del 31/12/2008) establece (artículo 77) que las Administraciones Públicas Vascas, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de formación y empleo, deberán entre otras apoyar la creación y mantenimiento de las Empresas de Inserción y apoyar la apertura de los Centros Especiales de Empleo a las personas en riesgo o situación de exclusión.

Por otro lado, en cuanto a las **Cofradías de Pescadores**, el artículo 10.21 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en materia de cofradías de pescadores, en consecuencia a dichas competencias se aprueba en 1998 la Ley 16/1998 de Cofradías de Pescadores<sup>75</sup>. Dicha norma ha sido desarrollada, concretamente su Capítulo VII de registro, por el Decreto 115/2005 del Registro de Cofradías de Pescadores y Federaciones de las mismas<sup>76</sup>.

Sobre las **Sociedades Agrarias de Transformación (SAT)**, la CAPV no tiene competencia regulatoria por lo que prevalece la normativa estatal. Las SAT están

---

<sup>73</sup> Ley modificada en lo referente a los ratios de plantilla y la definición de los servicios de ajuste personal y social por la Disposición Adicional 39.A de la Ley 66/1997, de (BOE N°

<sup>74</sup> Respecto a la regulación de la relación laboral de carácter especial en los Centros Especiales de Empleo la normativa es el Real Decreto 1368/1997, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo (BOE N°189 del 08/08/1985), modificado por el Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo (BOE N°73 del 26/03/1999).

<sup>75</sup> Ley 16/1998, de 25 de junio, de Cofradías de Pescadores (BOPV N°129 del 10/07/1998).

<sup>76</sup> Decreto 115/2005, de 17 de mayo, del Registro de Cofradías de Pescadores y Federaciones de Cofradías del País Vasco y régimen de comunicaciones (BOPV N°103 del 02/06/2005).

reguladas por el Real Decreto 1776/1981<sup>77</sup> del Estado Español, aunque en virtud al Real Decreto 3.177/1982<sup>78</sup> y Decreto 226/1982<sup>79</sup> sobre traspaso de servicios a la CAPV en materia de SAT, se crea por medio del Decreto 53/1983<sup>80</sup> el Registro de SAT del País Vasco.

En cuanto a las **Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV)**, el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la CAPV la competencia exclusiva en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social. En ejercicio de dichas competencias se aprueba en 1983 la Ley 25/1983<sup>81</sup> de Entidades de Previsión Social Voluntaria, norma desarrollada por el Decreto 87/1984<sup>82</sup> sobre el Reglamento de la Ley de EPSV y el Decreto 92/2007<sup>83</sup> que regula determinadas actividades de las EPSV que a su vez modifica el Decreto anterior.

Las **Asociaciones**, en virtud al artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco corresponde a la CAPV la competencia exclusiva en materia de asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similar, en tanto y cuando desarrollen sus funciones en el País Vasco. En ejercicio de dichas competencias se aprueba en 2007 la Ley 7/2007<sup>84</sup> de Asociaciones del País Vasco, norma desarrollada por el Decreto

---

<sup>77</sup> Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se regulan las Sociedades Agrarias de Transformación (BOE N°194 del 14/08/1981), desarrollado por la Orden 14 de septiembre de 1982 (BOE N°242 del 09/10/1982) y afectada por la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Cooperativas (BOE N°304 del 20/12/1990) que deroga disposición adicional segunda “Las SAT continuarán disfrutando de las exenciones fiscales y beneficios de cualquier clase actualmente reconocidas, sin perjuicio de las que, como Sociedades de derecho común, pudieran serles aplicables”.

<sup>78</sup> Real Decreto 3.177/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País vasco en materia de Sociedades Agrarias de Transformación (BOE N°284 del 26/11/1982).

<sup>79</sup> Decreto 226/1982, de 6 de diciembre, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Sociedades Agrarias de Transformación (BOPV N°4 del 13/01/1983).

<sup>80</sup> Decreto 53/1983, de 14 de marzo, por el que se crea el Registro de Sociedades Agrarias de Transformación del País Vasco (BOPV N°45 del 15/04/1983) desarrollado por la Orden de 6 de octubre de 1989, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se regulan las normas de Constitución de las Sociedades Agrarias de Transformación (BOPV N°204 del 30/10/1989) modificada por la Orden de 22 de junio de 1999, del Consejero de Agricultura y Pesca (BOPV N°128 del 07/07/1999).

<sup>81</sup> Ley 25/1983, de 27 de octubre, sobre “Entidades de Previsión Social Voluntaria” (BOPV N°163 del 07/11/1983) derogada por la Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria (BOPV N°47 del 06/03/2012).

<sup>82</sup> Decreto 87/1984, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria (BOPV N°64 del 16/04/1984).

<sup>83</sup> Decreto 92/2007, de 29 de mayo, por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria (BOPV N°115 del 15/06/2007).

<sup>84</sup> Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (BOPV N°134 del 12/07/2007).

145/2008<sup>85</sup> del Reglamento del Registro General de Asociaciones y el Decreto 146/2008<sup>86</sup> de Reglamento de las Asociaciones de Utilidad Pública y su Protectorado.

Y por último, respecto a las **Fundaciones**, en virtud al artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco corresponde a la CAPV la competencia exclusiva en materia de fundaciones. En base a la competencia exclusiva se aprobó en 1994 la Ley 12/1994 de Fundaciones, norma desarrollada por el Decreto 404/1994<sup>87</sup> sobre el Reglamento de organización y funcionamiento del Protectorado y del Registro de Fundaciones, el Decreto 100/2007<sup>88</sup> del Reglamento del Protectorado de Fundaciones y el Decreto 101/2007<sup>89</sup> de Reglamento de Registro de Fundaciones que a su vez deroga lo referente al Registro del Decreto 404/1994.

En cuanto la capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica, debemos señalar la aprobación de un nuevo obstáculo para las cooperativas de Gipuzkoa. En aplicación de la Ley de Economía Sostenible y la doctrina Comunitaria, el Consejo de Diputados de las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobaron una Norma Foral<sup>90</sup> en la que se incluye en cuanto al régimen especial de las cooperativas un límite a la distribución al por menor de productos petrolíferos por parte de las cooperativas agrícolas que no existía y que ha sido declarado Ayuda de Estado por la Comisión Europea.

---

<sup>85</sup> Decreto 145/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Asociaciones del País Vasco (BOPV N°162 del 27/08/2008).

<sup>86</sup> Decreto 146/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre las Asociaciones de Utilidad Pública y su Protectorado (BOPV N°162 del 27/08/2008).

<sup>87</sup> Decreto 404/1994, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Protectorado y del Registro de Fundaciones del País Vasco (BOPV N°226 del 28/11/1994).

<sup>88</sup> Decreto 100/2007, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Protectorado de Fundaciones del País Vasco (BOPV N°188 del 28/09/2007).

<sup>89</sup> Decreto 101/2007, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones del País Vasco (BOPV N°188 del 28/09/2007).

<sup>90</sup> Norma Foral 5/2011, de 26 de diciembre, de modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tendente a la recuperación de la equidad, y de aprobación de otras medidas tributarias (BOG N°244 del 27/12/2011).

**Cuadro 4.2: Competencia y normativa vasca sobre las entidades de Economía Social**

Entidad de Economía Social	Competencia	Normativa Vasca
<b>Cooperativas</b>	Vasca	Ley
<b>Sociedades Laborales</b>	Estatal	No
<b>Empresas de Inserción</b>	Estatal	Decreto
<b>Centros Especiales de Empleo</b>	Estatal	No
<b>Cofradías de Pescadores</b>	Vasca	Ley
<b>Sociedades Agrarias de Transformación</b>	Estatal	No
<b>Entidades de Previsión Social Voluntaria</b>	Vasca	Ley
<b>Asociaciones</b>	Vasca	Ley
<b>Fundaciones</b>	Vasca	Ley

Fuente: elaboración propia.

### Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político

El País Vasco, como España, se caracteriza por disponer un modelo de *co-construcción corporativa* en la elaboración de políticas públicas mediante la participación de agentes sociales en órganos institucionalizados sobre temáticas generales y sectoriales (Chaves, 2012). La presencia en estos órganos depende de la de los criterios de representatividad que se regulan en la legislación al respecto (Valdés, 2009), siendo hegemónica la presencia de las asociaciones empresariales o patronales y los sindicatos de trabajadores (Chaves, 2012).

En el País Vasco existen diversos órganos institucionalizados de participación y diálogo social con representación de la Economía Social, participando en los procesos de elaboración de políticas públicas. Son destacables los siguientes<sup>91</sup>:

- CES-Consejo Económico y Social Vasco:

El CES creado por Ley en 1984<sup>92</sup> es una entidad consultiva del Gobierno y del Parlamento cuyo objetivo es hacer efectiva la participación de los

<sup>91</sup> Son numerosos los órganos consultivos en los que participan entidades de Economía Social aunque en este apartado se han señalado aquellos se han considerado más trascendentes. Existen otros órganos en los que participan entidades de no mercado: Comisión de Seguridad Vial, Comisión de Apuestas de Euskadi, Consejo Vasco de Participación de Víctimas del Terrorismo, Consejo Escolar de Euskadi, Comisión de Precios de Euskadi, Observatorio Vasco de la Administración de Justicia, Comisión de Grandes Establecimientos Comerciales, Comisión Consultiva de Comercio, Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano, Consejo de Sanidad de Euskadi, Consejo de Seguridad e Higiene Alimentaria, Asamblea de Usuarios de la Uraren Euskal Agentzia/Agencia Vasca del Agua y Consejo Vasco del Agua.

distintos intereses económicos y sociales en la política económica del País Vasco. En este Órgano están representadas las Cooperativas, las Sociedades Anónimas Laborales y las asociaciones de consumidores con un consejero cada uno.

El CES goza de personalidad jurídica propia, distinta a la de la Administración de la CAPV, con plena capacidad e independencia para el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley (CES, 2010):

- Informar, con carácter perceptivo, sobre los proyectos de ley relacionados con la política económica y social, excepto la Ley de Presupuestos Generales de la CAPV.
- Informar, con carácter perceptivo, sobre de los proyectos de decreto relacionados con la política económica y social, con especial trascendencia a juicio del Gobierno.
- Formular propuestas al Gobierno sobre las materias de su competencia.
- Elaborar dictámenes, resoluciones o informes, por propia iniciativa o a petición del Gobierno, en las áreas a que se refieren los apartados anteriores.
- Responder a consultas realizadas por el Parlamento.
- Participar en la planificación de la actividad económica del sector público de la CAPV que elabore el Gobierno.

---

<sup>92</sup> Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco (BOPV N°207 del 08/12/1984), modificado por la Ley 15/1994, de 30 de junio (BOPV N°142 del 27/07/1994), y ambas derogadas por la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco (BOPV N°141 del 24/07/1997), que junto con el Acuerdo del Pleno de 18 de diciembre, en que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco (BOPV N° 10 del 16/01/1998) rige el CES.

- Elaborar y elevar al Gobierno y al Parlamento Vasco anualmente una memoria en la que exponen sus consideraciones sobre la situación económica y social de la CAPV.

- CVSS-Consejo Vasco de Servicios Sociales

La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, en su Exposición de Motivos señala que “en el ámbito consultivo y de participación, se crea, asimismo, el Consejo Vasco de Servicios Sociales, con características y funciones similares a las ejercidas hasta el presente por el Consejo Vasco de Bienestar Social<sup>93</sup>”. Dicha Ley en la Disposición Transitoria Quinta de la ley de Servicios Sociales precisa que “a la entrada en vigor de la presente ley, el Consejo Vasco de Bienestar Social pasará a denominarse Consejo Vasco de Servicios Sociales, siéndole de aplicación la normativa reguladora de aquél en todo cuanto no contradiga lo previsto en la presente ley”.

El Consejo Vasco de Servicios Sociales está adscrito al Departamento competente en materia de servicios sociales sin integrarse en su estructura orgánica, compuesto (artículo segundo del Decreto 159/2008), entre otros, por organizaciones del tercer sector de acción social y las cooperativas, y cuyas funciones son (art. 3 Decreto 124/2006):

- Emitir informe, con carácter perceptivo y previo, sobre los proyectos de ley relacionados con los servicios sociales.
- Emitir informe, con carácter perceptivo y previo, sobre los proyectos de decreto y reglamentos relacionados con los servicios sociales.

---

<sup>93</sup> Teniendo sus orígenes en la Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales (BOPV N°71 del 02/06/1982), el Consejo es creado por la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales (BOPV N° como consejo de carácter consultivo y estable, regulando su composición y funcionamiento la Orden de 15 de julio de 1999, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Vasco de Bienestar Social (BOPV N°157 del 18/08/1999), el Decreto 124/2006, de 13 de junio, del Consejo Vasco de Bienestar Social (BOPV N°124 del 29/06/2006) y el Decreto 159/2008, de 16 de septiembre, de modificación del decreto del Consejo Vasco de Bienestar Social (BOPV N°187 del 01/10/2008).

- Emitir informe, con carácter perceptivo y previo, sobre la elaboración de programas y planes generales o sectoriales de la CAPV.
- Asesorar y elevar al Gobierno propuestas e iniciativas en servicios sociales.
- Aportar y recibir sugerencias, información y propuestas de los agentes intervinientes en la materia.
- Ser informado por el Gobierno Vasco de los programas presupuestarios sobre servicios sociales.
- Ser informado por el Gobierno Vasco del seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas y planes de servicios sociales.
- Ser informado por el Gobierno Vasco, con carácter periódico, de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la Ley.
- Ser informado por el Gobierno Vasco, con carácter periódico, de la concesión de subvenciones y ayudas a entidades privadas.
- Emitir informe anual al Gobierno y Parlamento Vasco sobre el estado de los servicios sociales en la CAPV, incluyendo conclusiones y recomendaciones.
- Promoción y apoyo a los Consejos territoriales y Municipales, y a otros relacionados con la materia.

- CVSI-Consejo Vasco de Seguridad Industrial

El CVSI creado por Ley en 2004<sup>94</sup> es un órgano consultivo y participación de los sectores representativos de intereses sociales y actividades relacionadas con la seguridad industrial. Este órgano está adscrito al Departamento competente en la materia sin integrarse en su estructura orgánica y está compuesto, entre otros, por un representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi (art. 6.2 apartado g) del Decreto 208/2008).

Son funciones del Consejo son las siguientes (art. 4 del Decreto 208/2008):

- Informar perceptivamente los proyectos de reglamentación de seguridad industrial en la CAPV.
- Informar sobre los planes de actuación en la materia.
- Coordinar las actuaciones en la materia.
- Impulsar la realización de estudios e informes sobre la materia.
- Asesorar en la elaboración, consulta y seguimiento de la política de seguridad industrial.

- CVIS-Consejo Vasco para la Inclusión Social

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en su Exposición de Motivos II señala que “...en materia de consulta y de participación se constituye el Consejo Vasco para la Inclusión Social...” y en su Disposición Transitoria Tercera “a la entrada en

---

<sup>94</sup> Art. 15 de la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV N°228 del 29/11/2004) y regulado por el Decreto 208/2008, de 9 de diciembre, sobre el Consejo Vasco de Seguridad Industrial (BOPV N°245 del 23/12/2008).

vigor de la presente ley, la Comisión Permanente de Inserción<sup>95</sup> pasará a constituir el Consejo Vasco para la Inclusión Social y adoptará la composición y el funcionamiento de aquella...”.

Es un órgano de carácter consultivo y de participación adscrito al Departamento competente en la materia, en el que participará (art. 11.2 apartado f) de la Ley 12/1998), entre otros, un representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi. Serán funciones del Consejo las siguientes (art. 98 de la Ley 18/2008):

- Emitir informe, con carácter perceptivo y previo, sobre los anteproyectos de ley en materia de garantía de ingresos e inclusión social.
- Emitir informe, con carácter perceptivo y previo, sobre los proyectos de decretos en la materia.
- Emitir informe, con carácter perceptivo y previo, sobre planes generales o sectoriales de la materia en la CAPV.
- Asesorar y elevar al Gobierno propuestas e iniciativas sobre cualquier materia relativa al sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social (SVGIIS).
- Detectar y analizar las necesidades básicas de las personas en situación o riesgo de exclusión, para proponer a la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social su inclusión en las líneas de actuación.
- Aportar y recibir sugerencias, información y propuestas de los agentes intervinientes en la materia.

---

<sup>95</sup> Comisión Permanente de Inserción creada por el art. 11 de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social (BOPV N°105 del 08/06/1998).

- Ser informado por el conjunto de la administración pública vasca responsable en la materia del seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes generales y sectoriales.
  - Emitir informe anual, al Gobierno y demás órganos o entidades públicas y privadas competentes en la materia, de seguimiento y evaluación del Plan Vasco de Inclusión realizando recomendaciones para la mejora del SVGIIS y propuestas de actuación en la materia.
- Comisión Permanente Sectorial de Familia

Mediante la Orden<sup>96</sup> que regula la organización interinstitucional en el área de familia se crea la Comisión Permanente Sectorial de Familia dentro del Consejo Vasco de Servicios Sociales<sup>97</sup>, como órgano consultivo y de participación en las materias recogidas en el Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas. Esta Comisión está compuesta (art. 3 de la Orden 17 de septiembre de 2003), entre otros, por un representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi y cinco representantes de las entidades privadas sin ánimo de lucro dedicadas a la materia.

Serán funciones de la Comisión (art. 4 de la Orden 17 de septiembre de 2003):

- Emitir dictámenes en relación a proyectos de Ley y de disposiciones generales en materia de familia.
- Asesorar y proponer actuaciones a las Administraciones Públicas Vascas en relación a propuestas e iniciativas en materia de familia.

---

<sup>96</sup> Orden de 17 de septiembre de 2003, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regula la organización interinstitucional en el Área de Familia en la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOP N°209 del 27/10/2003).

<sup>97</sup> Aunque la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias (BOPV N°246 del 24/12/2008), constituye el Consejo Vasco de Familia aún está sin crear, en el que se integraría, entre otros, una Comisión Permanente de Familia.

○ Informar perceptivamente la propuesta de Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas.

▪ OSALAN-Consejo Vasco de Seguridad y Salud Laboral

Se crea Osalan por Ley<sup>98</sup> como Organismo Autónomo administrativo con personalidad jurídica propia y adscrito al Departamento responsable de la materia laboral, que “tiene como finalidad la gestión de las políticas que, en materia de seguridad, higiene, medio ambiente y salud laboral, establezcan los poderes públicos de la CAPV, tendentes a la eliminación en su origen y, cuando no sea posible, reducción en su origen de las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo” (artículo primero de la Ley 10/1997 y art.1 del Decreto 191/2002)

Para ello, se le encomiendan al Consejo, formado, entre otros, por un representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi (art, 6 del decreto 191/2002), 22 funciones específicas (Véase art.4 del Decreto 191/2002).

▪ Consejo Vasco de Estadística

Se crea el Consejo Vasco de Estadística “como máximo órgano consultivo que asegure la relación entre productores y usuarios de información estadística, promueva su entendimiento y facilite la coordinación de la actividad estadística entre los primeros y el uso de metodologías comunes” (art. 37 de la Ley 4/1986<sup>99</sup>).

---

<sup>98</sup>Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de Creación de Osalan (BOPV N°4 del 07/01/1994), modificado por la Ley 10/1997, de 27 de junio, de modificación de la Ley de creación de Osalan (BOPV N°142 del 28/06/1997) y desarrollado por el Decreto 191/2002, de 30 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de estructura y funcionamiento de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral (BOPV N°164 del 30/08/2002).

<sup>99</sup> Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV N°105 del 30/05/1986) artículos 37-40 del Capítulo V del Consejo Vasco de Estadística del Título II de la Organización Estadística de la Comunidad autónoma de Euskadi, desarrollado por el Acuerdo de 9 de julio, del Consejo Vasco de Estadística, por el que se aprueba su Reglamento de funcionamiento interno (BOPV N°18 del 28/01/1988).

El Consejo está compuesto entre otros por tres representantes de Asociaciones Empresariales (art. 39.2 de la Ley 4/1986), uno de ellos de la Asociación de Sociedades Laborales de Euskadi y otro de la Confederación de Cooperativas de Euskadi<sup>100</sup>, un representante de la Federación de asociaciones de Consumidores de Euskadi. Son de su competencia el estudio, opinión y recomendación sobre (art. 38 de la Ley 4/1986):

- El Proyecto de Plan Vasco de Estadística, emitiendo un informe perceptivo.
- La aplicación concreta de la legislación vigente sobre el Secreto Estadístico, en los casos de diferentes interpretaciones.
- La adecuación y actualización de los conceptos, definiciones, clasificaciones, códigos y nomenclaturas utilizados por la Organización Estadística de la CAE, en su actividad estadística, así como las modificaciones que en ellos se prevea introducir.
- El contenido del Banco de Datos Estadístico de la Comunidad Autónoma a que se refiere la letra e) del artículo 29 de la Ley 4/1986, y el acceso a dicha información por cualquier tipo de usuario.
- Los conflictos que se puedan presentar entre los diferentes Organismos y Entes de la Organización Estadística de la CAE en el desarrollo de sus respectivas competencias, así como las que se puedan dar entre dicha Organización Estadística y otros organismos estadísticos ajenos a CAE.
- Los proyectos concretos en materia de estadística que se sometan a su consideración.

---

<sup>100</sup> Memoria del Consejo Vasco de Estadística 2006, Memoria 2011 de KONFEKOOP (Confederación de Cooperativas de Euskadi), Memoria 2011 de ASLE (Asociación de Sociedades Laborales de Euskadi).

- KONTSUMOBIDE- Instituto Vasco de Consumo

Se crea Kontsumobide por Ley<sup>101</sup> como organismo autónomo administrativo con personalidad jurídica propia y adscrito al Departamento responsable en materia de consumo, que tiene como finalidad “definir, planificar, impulsar y ejecutar las políticas del Gobierno Vasco en materia de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias” (art.2 de la Ley 9/2007).

Forman parte del Consejo de Dirección, entre otros, un representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi (art, 7.1 letra j) de la Ley 9/2007), siendo funciones del Consejo (art.8 del Decreto 159/2011):

- Aprobar el reglamento de régimen interior.
- Aprobar los programas de actuación anuales y efectuar su seguimiento.
- Aprobar los anteproyectos de presupuestos del instituto.
- Aprobar las cuentas y la memoria anuales.
- Debatir todas las cuestiones relacionadas con la política de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias, por iniciativa de la presidencia, de la dirección o de los miembros del consejo.
- Ser informado sobre las propuestas de disposiciones de carácter general impulsadas por el instituto y debatirlas.

---

<sup>101</sup>Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (BOPV N°258 del 20/07/2007) y desarrollada por el Decreto 159/2011, de 12 de julio, de estructura y organización de kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (BOPV N°146 del 02/08/2011).

- Comisión Consultiva de Consumo

Se creó la Comisión Consultiva de Consumo<sup>102</sup> como órgano consultivo adscrito al Departamento responsable en materia de consumo mientras que se creó KONTSUMOBIDE. La Comisión Consultiva de Consumo estaba compuesta (art.1 Decreto 88/2001), entre otros, por un representante de la Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi, un representante de Asociaciones familiares y tres de Consumidores o de sus Federaciones, y destacan entre sus funciones (art.2 del Decreto 231/1985):

- Emitir opiniones y propuestas en las cuestiones relacionadas con el ejercicio, la protección y la defensa de los derechos del consumidor.
- Informar perceptivamente sobre los proyectos de Disposiciones que le sean sometidos.

En la actualidad se está a la espera de desarrollar su composición y régimen de funcionamiento reglamentariamente aunque la Ley 6/2003 prevé las siguientes funciones:

- Ser consultada en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general dictadas en desarrollo de esta Ley y, en general, en todos los demás casos en que se regulen materias que afecten a los intereses de las personas consumidoras y usuarias.
- Proponer a las asociaciones, federaciones, confederaciones o cooperativas integradas en la misma para participar en los órganos colegiados, organismos y entidades públicas o privadas, de ámbito

---

<sup>102</sup> Comisión que previo el art.27 de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, sobre el Estatuto del Consumidor (BOPV N° 103 del 15/12/1981), desarrollado por el Decreto 231/1985, de 9 de julio, sobre la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi (BOPV N°162 del 08/08/1985) y el Decreto 88/2001, de 22 de mayo, de modificación del Decreto por el que se regula la Comisión Consultiva de Consumo (BOPV N°106 del 05/06/2001). Pero derogado por la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, sobre el Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias (BOPV N°254 del 30/12/2003) y pendiente de composición.

autonómico, en los que deban estar representadas las personas consumidoras y usuarias.

- Formular cuantas propuestas sean consideradas de interés en materia de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias y asesorar a los órganos de la Administración autonómica con competencias en materia de consumo.
- Solicitar información a las Administraciones públicas competentes sobre materias de interés general o sectorial que afecten a las personas consumidoras y usuarias.
- Llevar a cabo estudios específicos sobre consumo, mercados y abastecimiento de productos y servicios.

Además de emitir informe preceptivo a todas aquellas disposiciones y normas que regulen materias que afecten o puedan afectar a los intereses de las personas consumidoras y usuarias (art. 10.2 del Decreto 159/2011).

- Foro para la Integración y Participación de Inmigrantes en el País Vasco

Se crea el Foro para la integración y participación de inmigrantes en el País Vasco por Decreto<sup>103</sup> como órgano plural asesor adscrito al Departamento competente en la materia de inmigración, con el objeto de contribuir a desarrollar una política activa integral de inmigración. El Foro está compuesto (artículo segundo del Decreto 213/2004), entre otros, por seis representantes de asociaciones dedicadas a la materia, una representación de la Confederación de Cooperativas de Euskadi y otro en representación de la Coordinadora de ONG's de apoyo al inmigrante "Harresiak Apurtuz"; destacándose entre sus funciones (art. 3 del decreto 200/2002):

---

<sup>103</sup> Decreto 200/2002, de 30 de agosto, por el que se crea el Foro para la Integración y Participación Social de las Ciudadanas y Ciudadanos Inmigrantes del País Vasco (BOPV N°175 del 16/09/2002), modificado por el Decreto 213/2004, de 9 de noviembre, de modificación del Decreto por el que se crea el Foro para la Integración y Participación Social de las Ciudadanas y Ciudadanos Inmigrantes del País Vasco (BOPV N°222 del 19/11/2004).

- Asesorar sobre medidas de integración social de personas inmigrantes extranjeras y la sociedad de acogida.
- Promover la comunicación y el intercambio de opiniones e información entre personas inmigrantes extranjeras y la sociedad de acogida.
- Formular propuestas para la elaboración y revisión del Plan Vasco de Inmigración.
- Formular propuestas y recomendaciones a la Administraciones Públicas tendentes a promover la integración social.
- Recabar información sobre programas y actividades realizadas por la Administración Pública Vasca en materia de integración social.
- Canalizar las propuestas de las organizaciones dedicadas a la materia.
- Propiciar estudios o iniciativas sobre proyectos y programas relacionados con la integración social e impulsar iniciativas de sensibilización en materia de inmigración.
- Conocer normas y actuaciones a elaborar por la Administraciones Públicas Vascas y elevar propuestas en materia de inmigración.
- Coordinar y colaborar con otros Foros sobre la materia e Instituciones dedicadas a los Derechos Humanos.
- Proponer medidas para el cumplimiento de las recomendaciones de organismos supranacionales en la materia.

- Foro de Innovación Agraria y Alimentaria

El Foro de Innovación Agraria y Alimentaria<sup>104</sup> se crea como órgano colegiado para el asesoramiento e impulso de la innovación en los campos agrario y alimentario, adscrito a la Dirección de Innovación e Industrias Alimentarias del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. El Foro está compuesto (artículo 7 del Decreto 157/2010), entre otros, por un representante de Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi, destacándose entre sus funciones (art. 2 del Decreto 157/2010):

- Proponer líneas estratégicas y actuaciones de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agraria y alimentaria.
- Elaborar junto con el Departamento competente en la materia los planes sectoriales de investigación, desarrollo e innovación.
- Recomendar y proponer a los agentes sociales actuaciones relacionadas con la innovación.
- Comunicar, difundir y acercar a la sociedad los aspectos que se consideren relevantes en materia de innovación.
- Impulsar junto con el Departamento competente en la materia, a las instituciones docentes y científico-tecnológicas de Euskadi para el desarrollo de actividades de investigación en el área agraria y alimentaria.

---

<sup>104</sup> La Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria (BOPV N°250 del 31/12/2008) en su artículo 67, crea el Foro de Innovación Agraria y Alimentaria que se desarrolla por el Decreto 157/2010, de 8 de junio, por el que se regula composición y el régimen de funcionamiento del Foro de Innovación Agraria y Alimentaria (BOPV N°118 del 23/06/2010). Dicha Ley, también, crea el Consejo Agrario y Alimentario de Euskadi que no se ha desarrollado reglamentariamente aunque en la misma se prevé la participación de un representante de la Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi.

- Consejos Asesores de Puertos

Se crea por el Decreto 359/1991<sup>105</sup> como órganos de asesoramiento, consulta y debate en materia portuaria, integradas, entre otros, por las Cofradías de Pescadores de los puertos en los que se crean los Consejos Asesores.

Son funciones de estos Consejos Asesores (art.2):

- Informar los proyectos de disposiciones reglamentarias que se elaboren en materia portuaria.
- Asesoramiento de las directrices y planes que se redacten por le Departamento competente.
- Informar el otorgamiento de las concesiones administrativas.
- Analizar las necesidades y estudiar la programación de usos de las instalaciones y superficies portuarias.
- Proponer medidas para la racionalización y optimización de la explotación portuaria.

- Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos

Se crea por el Decreto 90/2000<sup>106</sup> como de asesoramiento, consulta y debate en materia portuaria y de asuntos marítimos. Está compuesto, entre otros, por un representante de las Cofradías de Pescadores.

---

<sup>105</sup> Decreto 359/1991, de 4 de junio, por el que se crean los Consejos Asesores de Puertos (BOPV N°116 del 07/06/1991).

<sup>106</sup> Decreto 90/2000, de 23 de mayo, por el que se crea el órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos (BOPV N°107 del 07/06/2000) y Orden de 27 de marzo de 2001, del Consejero de Transporte y Obras Públicas, por la que se modifica la composición del órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos (BOPV N°76 del 23/04/2001).

Son funciones de este Órgano (art. 2):

- Analizar, estudiar, debatir e informar los asuntos, planes y proyectos normativos en materia de puertos y asuntos marítimos.
- Elevar al Departamento competente en materia de puertos y asuntos marítimos opiniones y sugerencias referentes a la actividad y vida portuaria y las infraestructuras de puertos.

▪ Consejo Consultivo de Desarrollo Rural

Creado por la Ley 10/1998<sup>107</sup> como órgano consultivo y de colaboración de los diferentes agentes económicos y sociales implicados en el desarrollo rural con la participación, entre otros, de un representante de la Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi, uno por cada territorio Histórico de las Asociaciones de Agricultura o Montaña o de Desarrollo Rural y otro de las Asociaciones empresariales.

Son funciones del Consejo (art 7.1 del Decreto 95/1998):

- Actuar como órgano de consulta y colaboración de los agentes económicos y sociales implicados en el desarrollo rural.
- Informar la propuesta inicial de los Programas de Desarrollo Rural en las materias de competencia de las instituciones Comunes.

---

<sup>107</sup> Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural (BOPV N°80 del 04/05/1998) modificada por el Decreto 95/1998, de 2 de junio, de organización y funcionamiento de Landaberry y del Consejo Consultivo de Desarrollo Rural (BOPV N°104 del 05/06/1998).

- Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo

Creado por la Ley 7/2007<sup>108</sup> como órgano de representación de los agentes de la cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo (art. 16.1). Ostentará la Vicepresidencia del Consejo la Presidencia de la Coordinadora de ONGD de Euskadi, y además, serán miembros del Consejo nueve representantes elegidos por la Coordinadora de ONGD de Euskadi y seis de los no integrantes en la Coordinadora.

Son funciones del Consejo (art 2.2 del Decreto 158/2008):

- Emitir informe, con carácter previo y preceptivo,
  - sobre los proyectos de disposiciones generales del Gobierno Vasco en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.
  - sobre la propuesta de organización y de estructura funcional de la agencia u organismo específico que asuma las funciones de gestión de la cooperación para el desarrollo.
  - sobre las propuestas de planes plurianuales y anuales y sobre las evaluaciones de estos planes.
- Elaborar un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas Vascas en este ámbito.
- Conocer las diferentes iniciativas y actuaciones de cooperación para el desarrollo llevadas a cabo por la administración pública vasca.

---

<sup>108</sup> Ley 7/2007, de 22 de febrero, de Cooperación al Desarrollo (BOPV N°48 del 08/03/2008) modificada por el Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo (BOPV N°188 del 02/10/2008).

- Trasladar a las Administraciones Públicas Vascas las iniciativas y propuestas de avance y mejora de la política pública de cooperación para el desarrollo.
  - Asesorar a los agentes de cooperación para el desarrollo sobre las materias relacionadas con la educación para el desarrollo y la sensibilización.
  - Proponer la elaboración y debatir informes o estudios monográficos sobre aspectos relevantes de la cooperación para el desarrollo.
- Consejo Vasco del Voluntariado:

Creado por ley<sup>109</sup> como órgano de encuentro, asesoramiento y consulta en materia de voluntariado (art. 14.). Formarán parte de dicho Consejo, entre otros, trece representantes de las organizaciones inscritas en el Censo General de Organizaciones del Voluntariado (art.16.c). Son funciones del Consejo:

- Informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones normativas de carácter general que afecten directamente al voluntariado.
- Detectar y analizar las necesidades básicas del voluntariado.
- Asesorar y elevar a las Administraciones Pública Vascas propuestas e iniciativas en relación a los distintos campos en los que se desarrolla la acción voluntaria, así como proponer los criterios que pudieran considerarse preferentes en la actividad subvencionadora de los programas de voluntariado.
- Analizar y dirigir propuestas a las Administraciones Públicas Vascas sobre medidas de fomento del voluntariado.

---

<sup>109</sup> Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado.

- Ser informado del seguimiento y evaluación que realicen las Administraciones Públicas Vascas sobre los programas de voluntariado, así como de las subvenciones que se otorguen.
  
- Emitir un informe anual sobre el estado del voluntariado en la Comunidad Autónoma Vasca.
  
- Promover la presencia de los agentes sociales en los órganos de participación existentes relacionados con la solidaridad.

**Cuadro 4.3: Presencia de la Economía Social en órganos consultivos en Euskadi**

Órganos Consultivos	Ámbito de actuación	Nº Miembros	Vocales/Consejeros de Economía Social
<b>Consejo Económico y Social</b>	Intersectorial	32	1 Konfekoop. Federación de Cooperativas de Euskadi 1 ASLE. Asociación Empresarial de Sociedades Laborales 1 Federación de Asociaciones de Consumidores de Euskadi
<b>Consejo Vasco de Servicios Sociales</b>	Intersectorial	48	1 Federación Territorial de Asociaciones Provinciales de Pensionistas y Jubilados 1 Elkartean. Confederación de Coordinadora de personas con discapacidad física 1 Fevas. Federación Vasca de Asociaciones a favor de personas con discapacidad intelectual 1 Fedefafes. Federación de Euskadi de Asociaciones de familiares y enfermos psíquicos 1 Coordinadora de ONG's de Euskadi 1 Konfekoop. Confederación de Cooperativas de Euskadi
<b>Consejo Vasco de Seguridad Industrial</b>	Sectorial	19	1 Konfekoop. Confederación de Cooperativas de Euskadi 1 Federación de Asociaciones de Consumidores de Euskadi
<b>Consejo Vasco para la Inclusión Social</b>	Sectorial	36	1 Konfekoop. Confederación de Cooperativas de Euskadi
<b>Comisión Permanente Sectorial de la Familia</b>	Sectorial	18	1 Konfekoop. Confederación de Cooperativas de Euskadi 1 Entidades privadas sin ánimo de lucro
<b>Consejo Vasco de Seguridad y Salud Laboral</b>	Intersectorial	15	1 Konfekoop. Confederación de Cooperativas de Euskadi
<b>Consejo Vasco de Estadística</b>	Intersectorial	17	1 Konfekoop. Federación de Cooperativas de Euskadi 1 ASLE. Asociación Empresarial de Sociedades Laborales 1 Federación de Asociaciones de Consumidores de Euskadi
<b>Instituto Vasco de Consumo</b>	Sectorial	21	1 Konfekoop. Federación de Cooperativas de Euskadi 3 Federación de Asociaciones de Consumidores de Euskadi
<b>Comisión Consultiva de Consumo</b>	Sectorial	11	1 Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi 1 Asociaciones de Familiares 3 Asociaciones de Consumidores o sus Federaciones
<b>Foro para la Integración y Participación de Inmigrantes</b>	Intersectorial	41	6 Asociaciones dedicadas a la materia 1 Konfekoop. Federación de Cooperativas de Euskadi 1 Coordinadore de ONG's de apoyo a inmigrantes: "Harresiak Apurtuz"
<b>Foro de Innovación Agraria y Alimentaria</b>	Sectorial	24	2 Federación de Cofradías 1 Federación de Cooperativas Agrarias
<b>Consejos Asesores de Puertos</b>	Sectorial	9	1 Cofradías de Pescadores
<b>Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos</b>	Sectorial	40	2 Cofradías de Pescadores
<b>Consejo Consultivo de Desarrollo Rural</b>	Intersectorial	11	1 Federación de Cooperativas Agrarias 3 Asociaciones de Agricultura o montaña o de Desarrollo Rural
<b>Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo</b>	Sectorial	31	9 representantes de ONGs integradas en la Coordinadora de ONGs 6 representantes de ONGs no integradas en la Coordinadora e Inscritas en el Registro de Agentes de Cooperación
<b>Consejo Vasco de Voluntariado</b>	Sectorial	28	13 representantes de organizaciones inscritas en el Censo General de Organizaciones del Voluntariado

Fuente: elaboración propia.

## Organismos públicos de fomento de la Economía Social

La Administración Pública Vasca tiene el mandato constitucional (artículo 129.2) y estatutario (artículo 10.23) de fomentar y promover el cooperativismo (Bakaikoa y Morandeira, 2012). Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de la CAPV en 1979, la Administración Pública Vasca surgida de dicho estatuto reconoce desde sus inicios a las cooperativas, y más tarde las Sociedades Laborales englobados en el término de Economía Social, materializado en la creación de una Dirección específica dentro de la estructura y organigrama del Gobierno Vasco (Véase Capítulo III apartado 2.4).

Se denomina *Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial* que se encuentra ubicada dentro de la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, bajo la responsabilidad de la Viceconsejería de Trabajo como órgano superior<sup>110</sup>. En este caso el término de Economía Social abarca una mayor amplitud de entidades introduciendo la economía solidaria<sup>111</sup>, y que, además acoge a las entidades asociativas de los centros especiales de empleo<sup>112</sup>. Entre las competencias que le han venido siendo asignadas a la Dirección destacan:

- Gestionar el Registro de Cooperativas de Euskadi<sup>113</sup> y las clasificaciones/descalificaciones de “Sociedad Laboral”<sup>114</sup>.
- Gestionar los programas de fomento de fomento de la economía social tradicional y economía solidaria.

---

<sup>110</sup> Decreto 42/2011 de 22 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales (BOPV N°59 del 25/03/2011).

<sup>111</sup> Decreto 20/2009 de 30 de julio, de modificación del Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (BOPV N°148 del 04/08/2009).

<sup>112</sup> Orden de 3 de junio, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de economía social de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la que se dice: “En el año 2009 se han ampliado las áreas de responsabilidad de la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial, lo que conllevó a que se extendiera el ámbito de aplicación de la presente Orden a las entidades de la economía solidaria, a las entidades asociativas de los centros especiales de empleo...todo ello en concordancia con los criterios del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social-GEZKI de la UPV/EHU” (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>113</sup> En los términos del Decreto 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi (BOPV N°108 del 09/06/2005).

<sup>114</sup> Artículo primero del Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre, sobre Registro Administrativo de Sociedades Laborales (BOE N°246 del 14/10/1998).

- Ejercer la función inspectora en relación al cumplimiento de la Ley 4/1993, de Cooperativas de Euskadi.
- Gestionar la calificación de “iniciativa social” y la declaración de utilidad pública de las sociedades cooperativas.

En cuanto a las Empresas de Inserción con la asunción por la Administración de la CAPV de la transferencia de las políticas activas de empleo y posterior modificación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo quedó extinguida la Dirección de Inclusión Social que se encargaba, entre otras, de la convocatoria de ayudas y de la clasificación y registro de las Empresas de Inserción. Está por definir en Lanbide el órgano que gestionará la clasificación y registro de dichas entidades aunque parece que será, a la luz de la delimitación de las funciones de las diferentes Direcciones de Servicios<sup>115</sup>, la Dirección de Activación Laboral en el Área de Inserción Laboral. Y respecto a los Centros Especiales de Empleo, parece que será la misma Dirección de Activación Laboral en este caso en el Área de Fomento del Empleo la que asumirá el servicio de clasificación y registro de los Centros Especiales de Empleo similar al que existe en el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

En los otros casos no existe órgano específico sino aquellos dedicados al sector al que pertenecen las entidades de Economía Social. Así, las Entidades Previsión Social Voluntarias están en el ámbito competencial de la Dirección de Finanzas junto con las Cooperativas de Crédito en el Departamento de Economía y Hacienda<sup>116</sup>; las Sociedades Agrarias de Transformación dentro de la Dirección de Ganadería y Agricultura y las Cofradías de Pescadores bajo la Dirección de Pesca y Acuicultura, en el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca<sup>117</sup>;

---

<sup>115</sup> Sección 4ª de Direcciones de Servicios Centrales del Decreto 329/2010 ya citado, y en base a la respuesta del Gobierno a la solicitud de información documentada relativa a los planes de gestión de las direcciones de Lanbide (Boletín Oficial del Parlamento Vasco N°135 del 18/11/2011 de la IX Legislatura).

<sup>116</sup> Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda (BOPV N°204 del 23/10/2009).

<sup>117</sup> Decreto 629/2009, de 22 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (BOPV N°250 del 30/12/2009).

las Asociaciones y Fundaciones en la Dirección de Registros Administrativos y Régimen Local del Departamento de Justicia y Administración Pública<sup>118</sup>.

## **B. Medidas Cognitivas**

Son diversos los organismos que han llevado a cabo las políticas de difusión, formación e investigación en el ámbito de la Economía Social, favoreciendo su visibilidad y desarrollando competencias en materia de formación e investigación en Economía Social.

*Elkar-Lan, S. Coop.* Cooperativa de segundo grado constituida en 2003 por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, y la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi (ahora ERKIDE). Esta cooperativa tiene como objeto y finalidad última la promoción y constitución de empresas cooperativas y, consecuentemente, la creación de empleo cooperativo. Al inicio de su andadura, Elkar-Lan creó una media anual de unas 40 cooperativas de trabajo asociado con unos 250 empleos; en 2009 y 2010 da un salto cuantitativo, llegando a cerca de 100 cooperativas en el 2011. También participa en procesos de transformación de sociedades mercantiles en cooperativas. Asimismo, Elkar-Lan ofrece asesoramiento gratuito para la realización del proyecto empresarial, viabilidad del proyecto, formación cooperativa, información sobre ayudas y subvenciones públicas y la tutorización durante un año a partir de la constitución como cooperativa.

*Elkar-Ikertegia, S. Coop.* Constituida en 2005, tiene por objeto realizar estudios e investigaciones en el área normativa y socio-económica del cooperativismo. La Administración Pública vasca, a través del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, como el movimiento cooperativo vasco, a través de la Confederación de Cooperativas de Euskadi, son socios de este ente cooperativo.

*PROMOKOOP-Fundación para la Promoción Cooperativa.* Esta Fundación fue constituida por *Mondragon* y la Confederación de Cooperativas de Euskadi a la que se

---

<sup>118</sup> Decreto 472/2009, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Administración Pública (BOPV N°171 del 07/09/2009).

ha sumado en igualdad de condiciones el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Esta Fundación gestionará un fondo cuyo objetivo será definir y poner en marcha proyectos cooperativos de carácter estratégico.

*Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social –Gezki- de la Universidad del País Vasco.* Instituto integrado en la estructura de la Universidad del País Vasco cuyas funciones consisten en desarrollar actividades docentes e investigadoras en materia de Economía Social. GEZKI también organiza jornadas y congresos, y publica libros relacionados con la materia de su competencia. Desde 2004 edita la Revista Vasca de la Economía Social-REVES.

*OVES-Observatorio Vasco de la Economía Social.* El observatorio de Economía Social surge en el seno del Instituto GEZKI y está financiado por el Gobierno Vasco. El objetivo de este observatorio, además de dar información detallada y continuada de la contribución de la Economía Social vasca, visualiza dicho sector y también trata de poner en común a los diferentes agentes del sector, con el fin de maximizar sus sinergias.

*LANKI-Instituto de Estudios Cooperativos de Mondragon Unibertsitatea.* Es un instituto integrado en la estructura de Mondragon Unibertsitatea cuyo fin es la investigación y reflexión sobre el hecho cooperativo y autogestionario prioritariamente desde un enfoque social, educativo y jurídico, y se orienta como servicio de investigación, reflexión y formación ofertado a la propia Mondragon Unibertsitatea, MCC, la realidad cooperativa o autogestionaria vasca y diversos agentes del ámbito internacional.

*ETEO-Facultad de Empresariales de Mondragon Unibertsitatea.* ETEO es la Facultad de Empresariales de Mondragon Unibertsitatea en la que se imparten Grados en el ámbito de gestión empresarial con materias relacionadas con las Cooperativas, Economía Social y autogestión.

*Mondragon Innovation and Knowledge - MIK.* Es un centro cooperativa, integrado en el grupo Mondragon, de investigación en gestión especializado en innovación organizacional y social. El MIK y ETEO convergen los esfuerzos docentes e

investigadores en materia de gestión empresarial lo cual redundará en un mayor valor añadido de este espacio universitario (Balaren et al, 2010: 13).

*Instituto de Derecho Cooperativo.* Este instituto está integrado en la estructura de la Universidad de Deusto y su misión es la formación, divulgación, documentación y estudio sobre el cooperativismo, y más general, la Economía Social.

*Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto.* Este instituto está integrado en la estructura de la Universidad de Deusto y su misión es promover la responsabilidad y la justicia social mediante la docencia, investigación, difusión y transferencia de conocimiento sobre las cuestiones que la realidad social plantea al saber ético, entre las que se encuentra la línea en relación al Cooperativismo y Economía Social y Solidaria.

*Saiolan-Centro de Empresas e Innovación de Mondragón, S.A.* Es un centro de asesoramiento y formación para el emprendizaje, integrado en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación. Son socios de este centro, entre otros, Mondragon Corporación Cooperativa, SPRI-Sociedad pública para la transformación competitiva, Mondragon Unibertsitatea y ERKIDE-Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi.

## **C. Medidas Económicas**

### **C.1. Medidas Presupuestarias**

#### **Subvenciones**

En primer lugar, en cuanto a las subvenciones de procedimiento ordinario o concurrencia competitiva, destacan las ayudas que convoca la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial todos los años. Respecto al año 2011 la Dirección convocó las siguientes ayudas clasificables como medidas económicas dentro de la política de oferta:

### ***Ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de Economía Social<sup>119</sup>***

La actividad subvencionable son los gastos de estructuras para el mantenimiento y consolidación de las entidades asociativas con el fin de cumplir con los objetivos legales y estatutariamente asignados a cada una de ellas. Se tratan de ayudas dirigidas en la práctica tanto a las distintas federaciones sectoriales de cooperativas de Euskadi como a la Confederación de Cooperativas de Euskadi y a la Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi (ASLE), y a partir de 2010, se extiende también a las entidades asociativas de la Economía Solidaria, Empresas de Inserción y de los Centros Especiales de Empleo<sup>120</sup>.

### ***Ayudas para la asistencia técnica en las Empresas de Economía Social<sup>121</sup>***

En este apartado se subvencionarán las actividades relacionadas con la realización de acciones de asistencia técnica encaminadas a la mejora de la gestión de las Cooperativas y Sociedades Laborales. Las actividades subvencionadas consisten en la implantación de instrumentos de gestión tales como Planes de Gestión y Planes Estratégicos; el asesoramiento a las personas administradoras en aquellas empresas de menos de 50 empleos; la realización de estudios económico-financiero previo necesario para la prestación de garantías a sus entidades asociadas por parte de las organizaciones representativas de la Economía Social; la elaboración de valoraciones de los puestos de trabajo en empresas de Economía Social de menos de 50 personas trabajadoras; la implantación del Modelo de Gestión Económica-Financiera en empresas de Economía Social de menos de 15 personas trabajadoras; y la implantación del Cuadro de Mando Integral (Balance de Scorecard) en torno a la perspectiva financiera, interna y de innovación y formación en empresas de Economía Social de menos de 15 personas trabajadoras.

---

<sup>119</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de Economía Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>120</sup> Debe señalarse que en estas ayudas también se incluyen como beneficiarios las organizaciones de trabajo autónomo, pero no se han citado por entender que no forman parte del concepto de Economía Social que se defiende en este trabajo.

<sup>121</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se regulan las ayudas para la asistencia técnica en las Empresas de Economía Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV N°120 del 24/06/2011).

Estas ayudas están dirigidas a facilitar la puesta en marcha de mecanismos de gestión profesionalizados que colaboren en la consolidación de aquellas empresas de Economía Social que, por su dimensión y estado de su situación económico-financiero, pudieran tener alguna dificultad cara a su implantación.

### ***Ayudas para la Formación en la Economía Social***<sup>122</sup>

Se trata del más antiguo de los Programas de ayudas a la Economía Social de la Administración Pública (1983). En este programa se gasta el 19,5% de la partida total de estos programas. Mediante este programa el Gobierno Vasco articula medidas de fomento de la formación cooperativa de acuerdo con el ideario cooperativo. Se trata de acciones formativas, de investigación y de divulgación acerca de los aspectos específicos de la Economía Social, pudiendo ser beneficiarias de las mismas, además de las sociedades cooperativas y sociedades laborales, las estructuras asociativas, las facultades, escuelas e institutos universitarios, así como centros docentes y entidades públicas o privadas con experiencia investigadora o formativa en materia de Economía Social. También se contemplan ayudas para la elaboración de materiales didácticos en la referida materia.

### ***Ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social***<sup>123</sup>

Son subvencionables la elaboración de estudios de intercooperación (nuevos productos; unificación de servicios; adquisición conjunta de nuevas tecnologías; mecanismos conjuntos de financiación; colaboración en la comercialización...); la formalización de acuerdos y la creación de estructuras de intercooperación empresarial; los procesos de fusión e incorporación de las empresas en estructuras de intercooperación ya existentes.

---

<sup>122</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las ayudas para la Formación en la Economía Social (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>123</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social (BOPV N°120 del 24/06/2011).

### ***Ayudas para la realización de inversiones en las empresas de Economía Social<sup>124</sup>***

Es una de las nuevas ayudas convocadas por primera vez en el 2009 con el fin de facilitar la financiación de inversiones en instalaciones técnicas y otro inmovilizado material (maquinaria, utillaje, mobiliario, equipos de proceso de información y elementos de transporte) nuevo. Concretamente, se trata de financiar parte de los intereses generados por los préstamos concedidos para la realización de inversiones para la ampliación y consolidación de las empresas de Economía Social de menos de 10 trabajadores y 5 años de antigüedad

En cuanto a las subvenciones ordinarias, destacar que en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales<sup>125</sup> en la que se establece tres modos de participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales<sup>126</sup> entre los que se encuentra el apoyo público (subvenciones) a la iniciativa social sin ánimo de lucro<sup>127</sup> para los servicios no incluidos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales en la que se hace una mención específica a las cooperativas de iniciativa social. En este sentido, el Gobierno Vasco por medio del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales convoca ayudas anualmente<sup>128</sup> previstas en el Decreto 649/2009, de 29 de siembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en País Vasco, en las que destacan como medidas presupuestarias de política de oferta las siguientes:

***Subvenciones para actividades para el fortalecimiento de la acción voluntaria y la participación asociativa en la intervención social*** (Capítulo III de la Orden de 3 de enero de 2011).

---

<sup>124</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se articulan las ayudas para la realización de inversiones en Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales de la CAPV (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>125</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (BOPV N°246 del 24/12/2008).

<sup>126</sup> Artículo 60 del Capítulo I de Intervención de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública del Título V de Intervención de la Iniciativa Privada de la Ley 12/2008.

<sup>127</sup> Capítulo II de Apoyo a la Iniciativa Social sin ánimo de lucro del Título V de Intervención de la Iniciativa Privada de la Ley 12/2008.

<sup>128</sup> Convocatoria para 2011 mediante Orden de 3 de enero de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se efectúa para el año 2011 la convocatoria prevista en el Decreto 649/2009, de 29 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco (BOPV N°5 del 10/01/2011).

Son ayudas destinadas a la financiación de actividades orientadas al incremento de la acción voluntaria, al desarrollo de la participación asociativa y a la construcción y mejora de entidades, redes o federaciones.

***Subvenciones para actividades de gestión del conocimiento para la intervención social*** (Capítulo IV de la Orden de 3 de enero de 2011).

Son subvencionables por medio de estas ayudas, las actividades orientadas a la producción y adquisición de conocimiento, tales como programas formativos, proyectos de investigación, elaboración y difusión de publicaciones, documentación, y eventos técnicos (cursos y seminarios).

Son ayudas destinadas a entidades sin ánimo de lucro<sup>129</sup>, y en el que se establecen como criterios de valoración las características propias de la Economía Social como la incorporación de valores añadidos de la acción voluntaria, la ayuda mutua, la participación asociativa, la iniciativa social, la economía solidaria y la participación en el diseño, gestión y evaluación de la intervención social de las personas destinatarias de la misma, así como, la reinversión de beneficios en la propia actividad.

Por otro lado, respecto a las Entidades de Previsión Social Voluntaria el Gobierno Vasco por medio del Departamento de Economía y Hacienda convoca anualmente las siguientes ayudas<sup>130</sup>:

***Ayudas para la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntarias***

---

<sup>129</sup> “...independientemente de su forma jurídica de asociación, fundación, cooperativa de iniciativa social u otra de carácter no lucrativo...” Decreto 649/2009, de 29 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco (BOPV N°3 del 07/01/2010).

<sup>130</sup> Convocatoria para el 2011 por medio de la Resolución de 12 de abril de 2011, de la Viceconsejera de Hacienda y Finanzas, por la que se da publicidad al importe total de los créditos asignados para la financiación de las ayudas previstas en el Decreto 252/2006, de 12 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV) (BOPV N°87 del 10/05/2011).

Esta ayudas están destinadas a EPSV de nueva creación y ya existentes, para fomentar la incorporación de nuevas personas socias a Planes de Previsión de nueva constitución o ya existentes en la EPSV, contribuyendo a la cobertura de los gastos de constitución y puesta en marcha de los sistemas de previsión.

Por último, en cuanto a las Empresas de Inserción el Gobierno Vasco por medio de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo convoca las *Ayudas destinadas al sostenimiento de las Empresas de Inserción*<sup>131</sup>, destinadas a contribuir al sostenimiento de las Empresas de Inserción subvencionando las inversiones en activos fijos, la asistencia técnica en estudios de mercado y auditorias contables y de gestión, y la formación.

### **Convenios de colaboración**

En segundo lugar, en cuanto a las subvenciones directas son destacables los *convenios de colaboración suscritos por la Corporación Mondragon con distintos Departamentos del Gobierno Vasco*:

Por un lado, el convenio de colaboración firmado con el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo para el periodo 2010-2013. Este acuerdo tiene como marco de referencia el convenio anterior suscrito del periodo 2008-2010 y el Plan de Competitividad 2010-2013 y el Plan de Ciencia y Tecnología del Departamento. El convenio subraya la importancia de la colaboración público-privada, ratificando la voluntad de las partes de propiciar una mejor y más eficaz participación de Mondragon en el cumplimiento de los objetivos del Departamento y busca facilitar el apoyo de las políticas, instrumentos y recursos del Departamento a los objetivos empresariales de la corporación promoviendo, así, una mejora de la competitividad del tejido industrial vasco<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 21 de junio de 2011, por el que se convocan las ayudas previstas en la Orden de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción (BOPV N°134 del 14/07/2011) y Resolución de 22 de junio de 2011, del Director General de Lanbide (BOPV N°135 del 15/07/2011).

<sup>132</sup> Boletín del Observatorio Vasco de Economía Social N°7 del 15 de febrero de 2010:  
[http://www.gezki.ehu.es/p281-content/es/contenidos/organo/behatoki\\_info/es\\_behat\\_1/adjuntos/bol7es.pdf](http://www.gezki.ehu.es/p281-content/es/contenidos/organo/behatoki_info/es_behat_1/adjuntos/bol7es.pdf)

Y por otro lado, el convenio de colaboración firmado con el Departamento de Sanidad y Consumo para el periodo 2010-2013. Es la primera vez que la sanidad pública coopera con la corporación después de que esta última haya puesto en marcha una unidad de investigación sociosanitaria en el Polo Garaia para la atención de la población de la tercera edad. Esta nueva unidad ofrece un modelo para el cuidado de las personas de tercera edad tanto en el hogar como en el ámbito residencial mediante aplicaciones tecnológicas tales como telemedicina y la domótica. Este convenio, como el anterior, destaca la importancia que se quiere dar a las potencialidades de la colaboración público-privada en sostenimiento socio-económico y lograr objetivos de mayor eficiencia y capacidad de innovación, articulando mecanismos de trabajo para la presentación y puesta en marcha de proyectos para la creación, el intercambio y la transferencia de conocimiento entre el sector sanitario y empresarial<sup>133</sup>.

## C.2. Medidas Fiscales

En el ámbito fiscal, el País Vasco tiene reconocidos competencias reguladoras sobre los impuestos concertados, entre los cuales están el Impuesto de Sociedades, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto de Actividades Económicas e Impuesto de Bienes Inmuebles.

Esta competencia reguladora ha sido desarrollada en los tres Territorios Históricos del País Vasco en el ámbito de las **cooperativas**<sup>134</sup>, en las que tiene competencia plena y exclusiva, y como consecuencia existe un tratamiento fiscal específico para las cooperativas protegidas y para las especialmente protegidas (trabajo asociado, agrarias, de explotación comunitaria, consumo, enseñanza y vivienda) cuyas operaciones empresariales son realizadas, en más del 25%, en el territorio de esta comunidad. Estos dos tipos de cooperativas disfrutan de determinados beneficios fiscales los cuales son acumulativos. Es decir, que los beneficios fiscales disfrutados por las cooperativas protegidas también lo son para las cooperativas especialmente protegidas, además de

---

<sup>133</sup> <http://www.biobasque.org/aBBW/web/es/noticias/mondragon.jsp> y <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/1217-firma-del-convenio-marco-colaboracion-entre-departamento-sanidad-consumo-mondragon-corporacion-materia-formacion-investigacion-tecnologia-aplicaciones>

<sup>134</sup> Norma Foral 2/1997, de 22 de junio, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Gipuzkoa (BOG N°101 del 30/05/1997); Norma Foral 9/1997, de 14 de octubre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Bizkaia (BOB N°211 del 03/11/1997); y Norma Foral 16/1997, de 9 de junio, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Araba (BOTH A N°68 del 18/06/1997) similares en contenido.

contar estas últimas otras ventajas también de carácter fiscal. Si una cooperativa pierde la condición de ser fiscalmente protegida, se le aplicará la Ley del Impuesto de Sociedades, como a cualquier otra sociedad. Tampoco los socios cooperativistas podrán recibir en compensación por los servicios prestados, en concepto de anticipos laborales y retornos cooperativos, cantidades que superen en un 200% las retribuciones del personal del sector y zona geográfica donde se ubica la cooperativa.

El régimen fiscal de las cooperativas en el Impuesto de Sociedades contempla cuatro tipos de gastos deducibles: 1) el 50% del fondo de reserva obligatorio legal o estatutario; 2) lo asignado al fondo de educación y promoción cooperativa y a otros fines de interés público, siendo la cuantía máxima deducible el 30% de los excedentes netos de la cooperativa; 3) los intereses devengados a los socios por sus aportaciones obligatorias y voluntarias a capital social, no pudiendo superar el tipo de interés pagado por la cooperativa, el tipo de interés legal más dos puntos; y 4) las cantidades aportadas a las instituciones de intercooperación.

En 2008 se reformó el Impuesto de Sociedades donde se ha establecido que las cooperativas pequeñas tributen al 18%, mientras que las grandes lo hagan al 20%, habiendo bajado en un punto con respecto a los anteriores tipos. Mientras tanto, el tipo de gravamen aplicado a las sociedades de capital descendió del 32,5% de la normativa anterior al 28%, y para las pequeñas sociedades de capital dicho tipo pasó del 30% al 24%. Esto indica que hay una convergencia de los tipos de gravamen de las cooperativas y sociedades de capital, aunque todavía se da una relativa diferencia favorable a las cooperativas.

Asimismo, las cooperativas, sean protegidas o especialmente protegidas, están exentas de pagar el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en su constitución, ampliación de capital, fusión escisión, constitución y cancelación de préstamos y créditos, y adquisición de bienes y derechos para el cumplimiento de la finalidad de la empresa cooperativa. A ello hay que añadir el disfrute de amortizar libremente los elementos nuevos, sean inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias. También disfrutarán de una bonificación del 25, 50, 75 o 95% de la cuota del Impuesto de Actividades Económicas y del Impuesto de

Bienes Inmuebles cuando se trate de bienes rústicos de cooperativas agrarias y de explotación comunitaria.

Además de los beneficios fiscales las cooperativas especialmente protegidas, disfrutarán de una reducción del 50% de la cuota íntegra, alcanzando el 75% de dicha cuota, cuando se trate de cooperativas dedicadas a explotaciones agrarias.

En definitiva, las cooperativas disfrutan de un gran elenco de beneficios fiscales lo cual pudiera interpretarse como la existencia de asimetrías entre estas empresas y las de régimen mercantil común. Sin embargo, no deben obviarse las obligaciones financieras de las cooperativas las cuales deben destinar obligatoriamente, al menos, el 10% de los excedentes netos al fondo de educación y promoción cooperativa, contribución que se puede considerar como una tasa parafiscal, y el 20% de los mismos excedentes al fondo de reserva obligatorio.

Ambos fondos son irrepartibles entre sus socios y en el caso de extinción y transformación de cooperativas vascas, dichos fondos- en el caso de que el fondo de educación no se haya ejecutado en su totalidad- se ponen a disposición del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, para la promoción, formación y difusión del cooperativismo. Los fondos recibidos por este Consejo como consecuencia de la extinción y transformación de cooperativas, el 50% de los mismos son ejecutados directamente por el Consejo y el 50% restante por la federaciones, con supervisión del Consejo; los proyectos financiados de esta forma, también se pueden considerar como parte de las políticas públicas de fomento y divulgación del cooperativismo vasco.

Estas diferencias en el tratamiento fiscal de las cooperativas ha sido motivo para que la Comisión europea cuestione su legalidad y los someta a análisis por si pueden ser considerados “ayudas de estado” (Rodrigo, 2010; Merino, 2010 y Alguacil, 2010). De hecho, la Comisión europea en su Decisión 15 de diciembre de 2009 considera que el trato fiscal de las cooperativas españolas infringe las leyes de la competencia, porque estas empresas operan bajo condiciones más favorables que las empresas de capital. Queda por saber cómo resolverán los tribunales comunitarios estas diferencias en el tratamiento fiscal de las cooperativas y, si las catalogara como ayudas de estado, el futuro del cooperativismo no mutualista quedaría en entredicho.

En cuanto a las **Sociedades Laborales** la regulación del impuesto de sociedades de Euskadi es limitada y se concreta en reconocer ciertas ventajas en los tipos de amortización de activos fijos. El cálculo de la base imponible, tipo de gravamen y deducciones son iguales que para el resto de sociedades acogidas a la normativa fiscal vasca. Aunque, es de destacar las bonificaciones del 99% de la cuota del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas por la adquisición de bienes y derechos, y en la modalidad de actos jurídicos documentados por escritura notarial de transformación y constitución de préstamo para inversión en activos fijos.

Respecto al régimen fiscal de las **SAT**, hay que acudir a la disposición adicional primera de las Normas Forales de cada Territorio Histórico ya citadas en el primer epígrafe de este apartado. Hay que anotar que las SAT tributan al tipo general del Impuesto sobre Sociedades y sólo disfrutan de determinados beneficios fiscales en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados (exención total para los actos de constitución y ampliación de capital) y en el Impuesto sobre Actividades Económicas (bonificación del 25, 50, 75, o 95% de las cuotas y recargos del impuesto<sup>135</sup>).

El régimen fiscal de las **Empresas de Inserción**, dado que éstas pueden adoptar una diversidad de formas jurídicas, sociedad mercantil o de economía social (art. 4.2.a. del Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro), será esta elección la que condicionará el régimen fiscal a aplicar a la Empresa de Inserción.

Por su parte, los **Centros Especiales de Empleo** podrán tener carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro<sup>136</sup>. Por tanto, pueden ser promotores de las mismas las Administraciones Públicas solas o en colaboración con otras entidades o cualquier sujeto que tenga capacidad jurídica y de obrar para ser empresario, aspecto que

---

<sup>135</sup> Aunque en el caso de Bizkaia únicamente se considera el 95%.

<sup>136</sup> En base a que si los benéficos obtenidos se distribuyen entre los titulares de la entidad o se reinvierten en la misma, según el artículo 5.b) del Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de la Integración Social del Minusválido (BOE N°294 del 09/12/1958).

condiciona el régimen fiscal de aplicación al Centro Especial de Empleo (Calvo, 2005: 528).

En el caso de las **Asociaciones y Fundaciones**, hay que acudir a las Normas Forales de cada Territorio Histórico<sup>137</sup>. Estas entidades tienen un Impuesto sobre Sociedades de un 10% dependiendo del cumplimiento de algunos requisitos o de un 21% aplicable a aquellas rentas no exentas. Disfrutan de beneficios fiscales como la exención de las Fundaciones y Asociaciones de Utilidad Pública, junto con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles excepto para los inmuebles afectados a explotaciones económicas no exentas en el IS; y exención del Impuesto sobre Actividades Económicas para las explotaciones económicas exentas del IS.

Respecto a las **Cofradías de Pescadores**, siendo éstas Corporaciones de Derecho Público, están exentas de tributar en el Impuesto sobre Sociedades por su labor como Cofradías, pero no en las diferentes actividades económicas que pueden realizar (comercialización, fabricación de hielo, etc.) (Carreras, 2008: 180) en cuyo caso se le aplica una tasa del 21%. Y además, están exentas del Impuesto sobre Actividades Económicas, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y del Impuesto sobre el Valor Añadido en las prestaciones realizadas a sus miembros, sin contraprestación alguna más allá de las cuotas.

Y por último, las **Entidades de Previsión Social Voluntaria**<sup>138</sup> destacar que aquellas que otorguen pensiones por jubilación, fallecimiento, incapacidad permanente, enfermedad grave o desempleo de larga duración o prestaciones por dependencia,

---

<sup>137</sup> **Araba:** Norma Foral 16/2004 de 12 de julio, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo (BOTH A N°83 del 21/07/2004) y Decreto Foral 60/2004 del Consejo de Diputados de 19 de octubre, que aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo (BOTH A N°126 del 29/10/2004).

**Bizkaia:** Norma Foral 1/2004 de 24 de febrero, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo (BOB N°49 del 11/03/2004) y Decreto Foral 129/2004 de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo (BOB N°146 del 30/07/2004).

**Gipuzkoa:** Norma Foral 3/2004 de 7 de abril, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo (BOG N°71 del 19/04/2004) y Decreto Foral 87/2004 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo (BOG N°217 del 11/11/2004).

<sup>138</sup> [http://www.epsv.org/nor\\_fiscal.php#etiql](http://www.epsv.org/nor_fiscal.php#etiql)

tributarán en el Impuesto sobre Sociedades a un tipo 0% y el resto a un 21%. En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados, al Impuesto sobre Actividades Económicas, al Impuesto sobre el incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y al Impuesto sobre el Valor Añadido, las EPSV gozan de exención en las mismas. Pero además, es destacable el régimen tributario favorable en las aportaciones a las EPSV y las prestaciones recibidas que han hecho que estas entidades hayan tenido un arraigo y crecimiento importante (Saéz et al, 2006 y Segales, 1999).

**Cuadro 4.4: Régimen fiscal específico en Euskadi de las entidades de Economía Social**

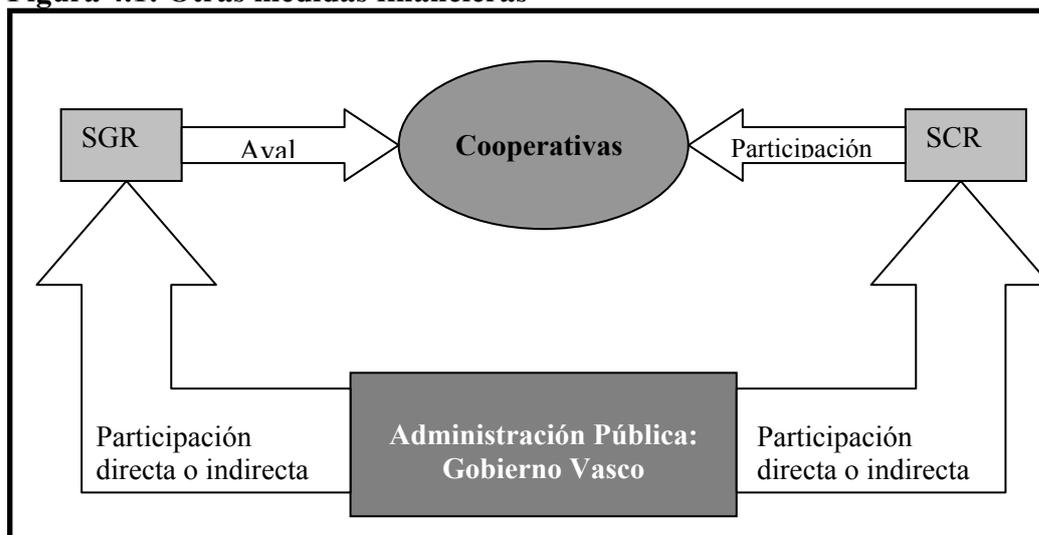
<b>Entidad de Economía Social</b>	<b>Fiscalidad</b>
<b>Cooperativas</b>	Sí
<b>Sociedades Laborales</b>	No
<b>Empresas de Inserción</b>	No
<b>Centros Especiales de Empleo</b>	No
<b>Cofradías de Pescadores</b>	No
<b>Sociedades Agrarias de Transformación</b>	No
<b>Entidades de Previsión Social Voluntaria</b>	No
<b>Asociaciones</b>	Sí
<b>Fundaciones</b>	Sí

Fuente: elaboración propia.

### **C.3.Otras medidas de apoyo financiero**

En cuanto a la participación pública en organismos financieros, debe diferenciarse la participación directa e indirecta de la administración por medio de entidades representativas que obtienen recursos públicos para su participación en dichos organismos financieros. En el caso del País Vasco respecto a la Economía Social, destaca la participación directa e indirecta del Gobierno Vasco en la Sociedad de Garantía Recíproca Oinarri, S.G.R.; y la participación indirecta en las Sociedades de Capital Riesgo Seed-Capital Bizkaia, S.A. y Hazibide, S.A. por medio de Erkide-Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi.

**Figura 4.1: Otras medidas financieras**



Fuente: Baleren y Morandeira (2012: 249).

En 1996 nació Oinarri S.G.R. por iniciativa de la Federación de Cooperativas de Euskadi y la Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi, siendo una sociedad de garantía recíproca especializada en las empresas de Economía Social (Cooperativas y Sociedades Laborales) aunque en el 2000 amplió su ámbito empresarial operando con todas las PYMES vascas. Dicha entidad otorga avales con los que las empresas financian sus inversiones en las mejores condiciones existentes en el mercado. Son socios protectores de la entidad entre otros: el Gobierno Vasco, el Consejo Superior de Cooperativas, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, la Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi, la Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi, la Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi, la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi, y la Federación de Cooperativas de Transportistas de Euskadi.

Seed-Capital Bizkaia, S.A. y Hazibide, S.A. son sociedades de capital riesgo cuya misión es la toma de participación en el capital social, constituyendo una herramienta muy útil para reforzar los recursos propios de las empresas obteniendo de esta manera liquidez para el desarrollo de sus proyectos empresariales (KOOP N°40 julio: 6-7). Es socio de estas entidades, entre otras instituciones públicas y privadas, la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi, articulando de esta manera otro servicio o herramienta financiera al servicio de las Cooperativas<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> Debemos destacar la participación de Mondragon Corporación, mediante Mondragon Inversiones Sociedad de Promoción Empresarial, S.Coop., en el capital social de Gestión de Capital Riesgo del País

#### C.4. Medidas de apoyo técnico

El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi-Euskadiko Kooperatiben Goren Kontseilua (CSKE/EKGGK) es el “máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo, configurándose como una entidad pública de carácter consultivo y asesor de la Administración Pública Vasca, gozando de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones (art. 145.1 de la Ley 4/1993 y art. 2 del Decreto 213/1999<sup>140</sup>). Este Consejo está compuesto por 13 miembros de los cuales 7 pertenecen a las federaciones de cooperativas, 3 al Gobierno Vasco y cada universidad tienen un representante (UPV/EHU, Universidad de Deusto y Mondragon Unibertsitatea) y entre sus funciones destacan (art. 145.2 de la Ley 4/1999):

- Difundir los principios del movimiento cooperativo, facilitar y colaborar en la investigación, planificación y ejecución de los programas de desarrollo y fomento del cooperativismo, y promover la educación y formación cooperativa.
- Informar, con carácter perceptivo, los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que afecten directamente a las cooperativas o a sus organizaciones, así como realizar estudios, proposiciones y dictámenes sobre materias de su competencia.
- Organizar servicios de interés común para las federaciones de cooperativas y para las propias cooperativas.
- Contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional del ordenamiento socio-económico de Euskadi y participar en las instituciones y organismos existentes para su logro.

---

Vasco SGEER, S.A. creada por el Decreto 294/1985, de 17 de septiembre, por la que se autoriza a la SPRI, S.A. la constitución de una Sociedad de Capital Riesgo (BOPV N°203 del 05/10/1985). Fruto de esta de ello surgieron MONDRAGON Desarrollo S.P.E. S.A. y MONDRAGON Innovación S.P.E. S.A. Sociedades de Promoción de Empresas, que mediante la participación temporal en el capital de las sociedades se han convertido en una muy valiosa herramienta de promoción y desarrollo de sociedades en el ámbito de la Corporación Mondragon.

<sup>140</sup> Decreto 213/1999, de 11 de mayo, por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (BOPV N°106 del 07/06/1999).

- Intervenir por vía arbitraje en las cuestiones litigiosas que se puedan dar en y entre las cooperativas.

La razón por la que se clasifica dicho órgano dentro de estas medidas son las funciones de organizar servicios de interés común para las federaciones de cooperativas y para las propias cooperativas, e intervención en la resolución de los conflictos que puedan surgir en las sociedades cooperativas, es decir, gestión del Servicio Vasco de Resolución de Conflictos en Cooperativas-BITARTU<sup>141</sup>. Estas funciones están relacionadas con la prestación de servicios técnicos al sector por lo que parece adecuada su identificación como medida de apoyo técnico con servicios reales.

**Cuadro 4.5: Medidas Económicas**

<b>Medidas Presupuestaria</b>	<i>Subvenciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de Economía Social</li> <li>• Ayudas para la asistencia técnica en las Empresas de Economía Social</li> <li>• Ayudas para la Formación en la Economía Social</li> <li>• Ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social</li> <li>• Ayudas para la realización de inversiones en las empresas de Economía Social</li> <li>• Subvenciones para actividades para el fortalecimiento de la acción voluntaria y la participación asociativa en la intervención social</li> <li>• Subvenciones para actividades de gestión del conocimiento para la intervención social</li> <li>• Ayudas para la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntarias</li> <li>• Ayudas destinadas al sostenimiento de las Empresas de Inserción</li> </ul>
	<i>Convenios de Colaboración</i>	Convenios de colaboración suscritos por la Corporación Mondragon con distintos Departamentos del Gobierno Vasco
<b>Medidas Fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regímenes fiscales especiales para las cooperativas, asociaciones y fundaciones.</li> </ul>	
<b>Otras medidas de apoyo financiero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación directa e indirecta en Oinarri S.G.R. y Hazibide, S.A.</li> </ul>	
<b>Medidas de apoyo técnico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi-Euskadiko Kooperatiben Goren Kontseilua (CSKE/EKKGK)</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia.

<sup>141</sup> Anuncio del Consejo Superior de cooperativas de Euskadi, por el que se hace público el Reglamento sobre procedimiento de resolución de conflictos en las cooperativas vascas (BOPV N°181 del 21/09/2004).

## 2.2. Políticas de Demanda

### A. Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública. Las Cláusulas Sociales.

En este sentido, en el País Vasco el Gobierno Vasco por medio de la Resolución 6/2008 se da publicidad al Acuerdo sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su Sector Público. De hecho, respecto a los criterios sociales, se toman en cuenta en todos los contratos administrativos que adjudican los poderes adjudicadores del Sector Público de la CAPV a través de su incorporación como condiciones especiales de ejecución de la prestación<sup>142</sup>, aunque no se ha avanzado en lo referente a la “Reserva de contratos a centros especiales de empleo de personas con discapacidad, a empresas de inserción sociolaboral, o a la ejecución en el marco de programas de empleo protegido”<sup>143</sup>.

Es destacable que en el ámbito de los Servicios Sociales la Ley 12/2008 de Servicios Sociales<sup>144</sup>, sí hace referencia a los criterios sociales más allá que como condiciones especiales de ejecución. Esta ley establece tres modos de participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales, entre los que se encuentran la contratación<sup>145</sup>. En dicha contratación las Administraciones Públicas vascas darán prioridad a entidades de carácter no lucrativo, y también, se aplicarán criterios de discriminación positiva hacia entidades que cumplan ciertas características, algunas de

---

<sup>142</sup> Véase cláusula 12ª de modelo tipo de carátula unificada, cláusula 33ª de modelos tipo de PCAP para procedimientos abiertos, restringidos y negociados con publicidad previa y cláusula 28ª de modelos tipo de PCAP para procedimientos negociados sin publicidad previa de la Resolución 18/2009, de 9 de octubre, “de aprobación de los modelos tipo de carátula unificada y de pliegos de cláusulas administrativas particulares para los contratos de obras, de suministros y de servicios, por los procedimientos abiertos, restringido y negociado” (BOPV N°235 del 07/12/2009).

<sup>143</sup> Proposición no de ley, para su debate en el pleno, relativa a la incorporación de criterios sociales y ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público, en el que el Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a cumplir lo establecido en el apartado IV del anexo de la Resolución 6/2008 (Boletín Oficial del Parlamento Vasco N°90 del 17/12/2010 de la IX legislatura).

<sup>144</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (BOPV N°246 del 24/12/2008).

<sup>145</sup> Sección 4ª de Contratación de la gestión de Servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales u Contratación de otras Responsabilidades Públicas en el ámbito de los Servicios Sociales del Capítulo I de Intervención de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública del Título V de Intervención de la Iniciativa Privada de la Ley 12/2008.

ellas relacionadas con los cooperativas (Reinversión de beneficios en la propia actividad), haciendo, además, una mención específica a las cooperativas de iniciativa social<sup>146</sup>.

Existen ejemplos de la incorporación de criterios sociales relacionados con las entidades de Economía Social y que podrían ser de utilidad para su incorporación en el País Vasco. Cabe destacar el Capítulo Tercero artículo 11 de la Instrucción para la incorporación de criterios sociales en los contratos públicos del Institut Mallorquí d’Affers Socials sobre clausulados aplicables a los criterios de adjudicación de carácter social, en el que se establecen como criterios características propias de las entidades de Economía Social en relación a la calidad social de la propuesta:

- Dimensión comunitaria del proyecto:
  - o Aplicación de metodologías y mecanismos de diálogo y participación de los agentes implicados en el diseño, mejora, ejecución y evaluación del contrato.
  - o Adaptación del contenido del contrato al territorio y la identidad local y sociocultural.
  
- Retorno social del contrato:
  - o Descripción y volumen de actuaciones que se compromete a desarrollar con fondos propios en el marco de la ejecución del proyecto.
  - o Compromiso de carecer de ánimo de lucro en relación al contrato y compromiso de destinar el importe económico superavitario de su ejecución a financiar proyectos de interés social y solidario.

---

<sup>146</sup> Artículo 72 de Cláusulas sociales, medidas de discriminación positiva y otros criterios en la contratación.

## **B. Otras medidas sobre la actividad de las entidades en base al modo de regulación y de operativización de partenariados entre la Economía Social y la Administración Pública.**

En el País Vasco se pueden diferenciar tres tipos de instrumentos de formalización de la relación entre la Administración Pública y las entidades de Economía Social, mediante los cuales las entidades de Economía Social se comprometen a suministrar un servicio de interés social o general concreto al ciudadano: Medidas Presupuestarias, tanto Subvenciones como convenios<sup>147</sup>, y concertación. Ya que, en la actualidad, las fórmulas de los cheques-servicios, vales o bonos<sup>148</sup> no existen en la CAPV y parece que las legislaciones en diferentes ámbitos posibilite un desarrollo importante como es el caso de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la Ley 39/2006 de atención a la dependencia (Zalakain, 2009: 78).

### **B.1. Medidas Presupuestarias**

#### **Subvenciones**

Tal y como se ha indicado en el apartado de medidas presupuestarias dentro de la política de oferta, la Ley 12/2008 de Servicios Social establece tres modos de participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales, entre los que se encuentra el apoyo público (subvenciones) a la iniciativa social sin ánimo de lucro<sup>149</sup> para los servicios no incluidos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. En ella se señala que las Administraciones Públicas Vascas fomentarán las organizaciones de ayuda mutua y voluntariado social.

En este sentido, el Gobierno Vasco por medio del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales convoca ayudas anuales<sup>150</sup> con el fin de contribuir a la financiación de

---

<sup>147</sup> En este apartado, también, debemos diferenciar entre las subvenciones de procedimiento ordinario o de concurrencia competitiva, y las subvenciones de procedimiento especial o de concesión directa, normalmente materializados en convenios de colaboración (Véase Capítulo III apartado 2.4.2).

<sup>148</sup> Un análisis detallado de estas herramientas se puede consultar en López Casanovas, G. (2003): *Los nuevos instrumentos de gestión pública*, Servicio de Estudios de la Caixa, Barcelona.

<sup>149</sup> Capítulo II de Apoyo a la Iniciativa Social sin ánimo de lucro del Título V de Intervención de la Iniciativa Privada de la Ley 12/2008.

<sup>150</sup> Última convocatoria en 2011 mediante Orden de 9 de noviembre de 2012, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se efectúa para el año 2012 la convocatoria prevista en el Decreto 649/2009,

actividades que desarrollen las entidades del tercer sector en el ámbito de los servicios sociales y, en general, la intervención social mediante subvenciones para actividades con personas, familias, grupos y comunidades (Capítulo II de la Orden) para entidades sin ánimo de lucro<sup>151</sup>. Se establecen como criterios de valoración las características propias de la Economía Social como la incorporación de valores añadidos de la acción voluntaria, la ayuda mutua, la participación asociativa, la iniciativa social, la economía solidaria y la participación de las personas destinatarias de la intervención en su diseño, gestión y evaluación, así como, la reinversión de beneficios en la propia actividad.

En este sentido, también desde la política sectorial de educación, las Cooperativas de Enseñanza pueden acceder a subvenciones<sup>152</sup> destinadas a contribuir a la puesta en práctica de actividades educativas complementarias y extraescolares para alumnos/as de niveles no universitarios. En última instancia, estas subvenciones están destinadas a fomentar la actividad de la Cooperativa.

### **Convenio de colaboración**

En cuanto a los convenios de colaboración, la Ley de Servicios Sociales citada establece como modo de participación de la iniciativa privada los convenios de colaboración<sup>153</sup> en los que las Administraciones Públicas Vascas darán prioridad entidades de carácter no lucrativo. También se aplicarán criterios de discriminación positiva hacia entidades que cumplan ciertas características algunas de ellas muy relacionadas con la Economía Social, tales como la reinversión de beneficios en la propia actividad, la ayuda mutua y el voluntariado social.

Por otro lado, se debe destacar el convenio firmado entre el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales y Agintzari S. Coop. para la puesta en marcha del proyecto de Haur-

---

de 29 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco (BOPV N°215 del 14/11/2011).

<sup>151</sup> "...independientemente de su forma jurídica de asociación, fundación, cooperativa de iniciativa social u otra de carácter no lucrativo..." Decreto 649/2009, de 29 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco (BOPV N°3 del 07/01/2010).

<sup>152</sup> Orden de 21 de julio, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan ayudas destinadas a las Cooperativas de Enseñanza titulares de centros docentes de enseñanza no universitaria (BOPV N°173 del 08/09/2010).

<sup>153</sup> Sección 3ª de Convenios y Acuerdos Marco de Colaboración de la Ley 12/2008.

Etxeak/Nidos Familiares. Este proyecto trata de un servicio ideado para contribuir a la conciliación de la vida laboral y familiar y representa una alternativa de cuidado infantil que proporciona una atención individualizada y de confianza en grupos reducidos de 3-4 bebés de 0-3 años que son atendidos en el domicilio de la cuidadora. En el 2010, se puso en marcha como proyecto piloto en Bizkaia con la apertura de cinco nidos, y la experiencia se irá ampliando y extendiendo por todo el País Vasco durante el periodo 2011-2015 contribuyendo activamente a la creación de empleo cooperativo. De hecho, desde el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales se recalca la conexión de esta iniciativa de conciliación y promoción de la familia con los programas de formación y empleo, así como con los de fomento y desarrollo de la economía social que gestiona el Departamento<sup>154</sup>.

Y por último, desde política de vivienda del Departamento competente en la materia el Gobierno Vasco puede "...determinar la identidad del beneficiario mediante adjudicación directa, en el supuesto de que el adjudicatario sea una entidad de carácter asistencial o social sin ánimo de lucro, tales como fundaciones, mutualidades, cooperativas y otras de similar naturaleza y fines,...., determinándose los beneficiarios mediante Convenio a suscribir entre el promotor y el Departamento..."<sup>155</sup>. Así, en el 2009 el Departamento de Vivienda, Transporte y Obras Públicas firmo sendos convenios con Viviendas Izki Sociedad Cooperativa, Cooperativa Pagoa y la cooperativa VITRA para la promoción de viviendas de protección oficial de régimen general<sup>156</sup>.

## **B.2. Concertación o contractualización**

En el País Vasco destaca, por un lado, la ejecución de los Conciertos Educativos entre los centros educativos para la impartición de enseñanzas no universitarias regladas y la Administración Pública vasca. Dichos Conciertos Educativos están regulados por el

---

<sup>154</sup> <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/6850-departamento-empleo-asuntos-sociales-pone-marcha-plan-para-cuidado-bebes-domicilios-particulares?t=1#> y

[http://www.agintzari.com/agintzari/cas/paginas/detalleNoti.aspx?id\\_noticia=91&origen=index.aspx](http://www.agintzari.com/agintzari/cas/paginas/detalleNoti.aspx?id_noticia=91&origen=index.aspx)  
<sup>155</sup> Apartado 3. del artículo 32 de Procedimiento de adjudicación. Excepciones, del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo (BOPV N°59 del 28/03/2008), en base al apartado b) del artículo 117 de Enajenación directa de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOPV N°138 del 20/07/2006).

<sup>156</sup> [http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/noticia/etxe100609/es\\_etxenot/etxe100609.html](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/noticia/etxe100609/es_etxenot/etxe100609.html) y  
[http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/nota\\_prensa/nptv\\_20090930\\_vitra/es\\_nptv/nptv\\_20090930\\_vitra.html](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/nota_prensa/nptv_20090930_vitra/es_nptv/nptv_20090930_vitra.html)

Decreto 293/87<sup>157</sup>, en el que se indica en su artículo 15 que “En todo caso, tendrán preferencia para la concertación los centros que, bajo forma jurídica cooperativa, cumplan con las finalidades contempladas...”

Por otro lado, en el ámbito de los Servicios Sociales, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales<sup>158</sup> establece tres modos de participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales<sup>159</sup> entre los que se encuentran la Concertación<sup>160</sup> en los que las Administraciones Públicas vascas darán prioridad entidades de carácter no lucrativo; también se aplicarán criterios de discriminación positiva hacia entidades que cumplan ciertas características, algunas de ellas muy relacionadas con la Economía Social, tales como la reinversión de beneficios en la propia actividad, la ayuda mutua y el voluntariado social.

**Cuadro 4.6: Políticas de demanda**

<b>Cláusulas Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución 6/2008 se da publicidad al Acuerdo sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su Sector Público.</li> <li>Ley 12/2008, de Servicios Sociales establece la priorización de la Economía Social en la contratación.</li> </ul>		
<b>Otras medidas</b>	<i>Medidas Presupuestarias</i>	<i>Subvenciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinadas a fomentar la actividad de las Cooperativas de Enseñanza.</li> <li>A las actividades de entidades de Economía Social en el ámbito de los Servicios Sociales.</li> </ul>
		<i>Convenios de Colaboración</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 12/2008 de Servicios Sociales establece la priorización y discriminación positiva de las entidades de Economía Social.</li> <li>Agintzari S.Coop.</li> <li>Política de vivienda: Viviendas Izki S. Coop., Cooperativa Pagoa y la cooperativa VITRA para la promoción VPO.</li> </ul>
	<i>Concertación</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conciertos Educativos, preferencia de las Cooperativas.</li> <li>Ley 12/2008 de Servicios Sociales establece la priorización y discriminación positiva de las entidades de Economía Social.</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia.

<sup>157</sup> Decreto 293/87, de 8 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos (BOPV N°172 del 15/09/1987).

<sup>158</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (BOPV N°246 del 24/12/2008) y

<sup>159</sup> Artículo 60 del Capítulo I de Intervención de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública del Título V de Intervención de la Iniciativa Privada de la Ley 12/2008.

<sup>160</sup> Sección 2ª de Concertación con la Iniciativa Privada del Capítulo I de Intervención de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública del Título V de Intervención de la Iniciativa Privada de la Ley 12/2008.

### **3. Políticas Públicas dirigidas al empleo en entidades de Economía Social**

#### **3.1. Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social**

##### **A. Ayudas para la creación directa de empleo en las entidades de Economía Social**

Existen en el País Vasco ayudas destinadas a la contratación de personas desempleadas no perceptoras de la prestación contributiva por desempleo y/o perceptoras de la renta de garantía de ingresos para la ejecución de actividades de interés general y utilidad social en determinados ámbitos de actividad<sup>161</sup>. Concretamente, la cantidad se destina a sufragar el coste de los salarios y las cuotas a la Seguridad Social correspondientes a la empresa empleadora aunque los beneficiarios pueden ser cualquier empresa privada se hace mención expresa a las Empresas de Inserción y entidades sin ánimo de lucro.

Además, existen ayudas o subvenciones a las cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores que hayan percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único para la realización de actividades profesionales como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral. Estas ayudas o subvenciones están reguladas por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 13 de abril de 1994<sup>162</sup>.

##### **B. Ayudas al empleo por medio de incentivos a la creación de una entidad de Economía Social.**

---

<sup>161</sup> Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 3 de marzo de 2011, por el que se aprueba la convocatoria de ayudas de apoyo a la contratación de personas desempleadas no perceptoras de prestación contributiva y/o perceptoras de prestación de la renta de garantía de ingresos de la Comunidad Autónoma Vasca (BOPV N°64 del 01/04/2011).

<sup>162</sup> Resolución de 22 de febrero de 2011, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por el que se da publicidad al acuerdo del Consejo de Administración relativo a la distribución presupuestaria y puesta en marcha de los programas de políticas de empleo a ejecutar en el ejercicio 2011 (BOPV N°64 del 01/04/2011).

En el País Vasco, la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial convoca las denominadas *Ayudas para emprender en Economía Social*, cuya finalidad principal es crear nuevas empresas para lo que se definen tres tipos de ayudas<sup>163</sup>:

- Las ayudas para la promoción y constitución de empresas de Economía Social y difusión de la cultura emprendedora. Son actividades subvencionables:
  - o Promoción en relación a la constitución de empresas de Economía Social, y el posterior seguimiento y asesoramiento gratuito en la gestión para el apoyo y la continuidad empresarial durante un periodo mínimo de un año desde la constitución, para las empresas promotoras (Entidades Promotoras).
  - o La constitución de empresas de Economía Social y la transformación de otras empresas en empresas de Economía Social<sup>164</sup>, para las empresas creadas o promovidas (Entidades Promovidas).
  - o Acciones destinadas a la información y difusión de la cultura emprendedora en Economía Social, para las entidades que las realicen acreditando su aptitud al fin propuesto.
  - o La realización por parte de entidades consultoras<sup>165</sup> de estudios de viabilidad económica y financiera en sociedades anónimas y limitadas.
  - o El proceso de constitución de entidades de Economía Social<sup>166</sup> por parte de las personas trabajadoras de la empresa en la que se haya realizado la acción anterior.

---

<sup>163</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se articulan las ayudas a emprender en Economía Social (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>164</sup> Cooperativas de Trabajo Asociado, Cooperativas de Explotación Comunitaria de la Tierra y Sociedades Laborales.

<sup>165</sup> Empresas consultoras participadas mayoritariamente por organizaciones representativas de la Economía Social, ú otras consultoras con forma jurídica de Cooperativa o Sociedad Laboral, asociadas a alguna organización representativa de la Economía Social.

<sup>166</sup> Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Laborales.

- Las ayudas para el intraemprendizaje en empresas para favorecer la creación de nuevas iniciativas empresariales de Economía Social promovidas por las propias empresas. Acompañamiento técnico y estudio económico-financiero necesario para el desarrollo de un proyecto de intraemprendizaje hasta la constitución de una entidad de Economía Social y el seguimiento de la entidad constituida para su implantación técnica y económica en el mercado durante un periodo de un año. Se entiende que un proyecto de intraemprendizaje consta de una unidad empresarial (Unidad estratégica de intraemprendizaje) dedicada a la valoración y selección de las ideas de proyectos empresariales realizados por los trabajadores de la empresa junto con las actividades arriba mencionadas y que la entidad resultante tenga forma jurídica de Economía Social.
  
- La Promoción Territorial Planificada que se trata de ayudas de apoyo a entidades, que teniendo como finalidad la promoción de empresas de Economía Social, planifiquen la creación de las mismas en un ámbito territorial determinado de base comarcal.

Por otro lado, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo asigna recursos para las ayudas reguladas en la Orden de 16 de octubre de 1998<sup>167</sup>, entre las que se encuentran aquellas destinadas a financiar *proyectos de creación de Centros Especiales de Empleo y proyectos de ampliación de plantilla* de aquellos ya existentes, mediante ayudas a la asistencia técnica, a las inversiones fijas y a los intereses de los préstamos.

Por último, para las Empresas de Inserción se convocan anualmente las *Ayudas destinadas a la creación de Empresas de Inserción*<sup>168</sup>, destinadas a contribuir en la realización de estudios de mercado que contemplen la viabilidad de la creación de la Empresa de Inserción.

---

<sup>167</sup> Asignación realizada por medio de la Resolución 22 de febrero de 2011, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (BOPV N° 64 del 01/04/2011) para el programa de fomento de la integración laboral de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo, regulado en la Orden de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboradle los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo (BOE N°279 del 21/11/1998).

<sup>168</sup> Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 21 de junio de 2011, por el que se convocan las ayudas previstas en la Orden de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción (BOPV N°134 del 14/07/2011) y Resolución de 22 de junio de 2011, del Director General de Lanbide (BOPV N°135 del 15/07/2011).

### **C. Ayudas para estabilización del empleo en las entidades de Economía Social.**

La Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial del Gobierno Vasco convoca las denominadas *Ayudas para la incorporación de personas socias a empresas de la Economía Social*<sup>169</sup>. Se establecen las siguientes acciones subvencionables:

- La incorporación de personas inscritas como desempleadas como socio/a trabajador/a y con carácter indefinido en cooperativas o sociedades laborales;
- la incorporación a cooperativas agrarias en calidad de personas socias los titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y mixtas;
- la incorporación de personas trabajadoras por cuenta ajena no-socias como personas socias trabajadoras o socias de trabajo a una Sociedad Cooperativa o Laboral<sup>170</sup>; y
- la incorporación de personas que tengan la condición de personas con discapacidad a entidades de Economía Social provenientes de Centros Especiales de Empleo<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Orden de 3 de junio de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se regulan las ayudas para la incorporación de personas socias a empresas de Economía Social (BOPV N°120 del 24/06/2011).

<sup>170</sup> En el 2010 esta acción se encontraba en las *Ayudas para la participación de personas trabajadoras en empresas de Economía Social* (Orden de 1 de septiembre de 2010, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, BOPV N°182 del 21/09/2010) junto con las siguientes acciones subvencionables: la incorporación como socios como consecuencia de una subrogación legal, diseño e implantación de instrumentos a favor de la participación financiera de nuevos socios, así como la implantación de herramientas de Responsabilidad Social Empresarial. Debe destacarse que hasta el 2009 parte de esta ayuda también se destinaba a favorecer la participación de los trabajadores en las empresas que no eran de Economía Social, con o sin adquisición de acciones o participaciones de la empresa por los trabajadores.

<sup>171</sup> Es destacable que la Orden citada en su artículo 2.d) hace referencia a la incorporación a entidades de Economía Social pudiendo ser la entidad de Economía Social el mismo Centro Especial de Empleo donde venían prestando servicio. De lo que se deduce que el Gobierno Vasco incluye a los Centros Especiales de Empleo como entidades de Economía Social, como se presumía tras la declaración que se mostraba en la Orden de 21 de octubre, de la Consejera de empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de economía social de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que se decía: "...se han ampliado las áreas de responsabilidad de la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial, extendiendo las mismas a las entidades de la economía solidaria a las entidades asociativas de los centros especiales de empleo... en

Por otro lado, la Dirección de Transporte del Gobierno Vasco dentro del programa de *Ayudas al sector del transporte público de mercancías por carretera para el fomento de la concentración de empresas*<sup>172</sup> establece ayudas destinadas al empleo en Cooperativas para la incorporación como socios/as cooperativistas en cooperativas de transportistas.

Además, existe otra ayuda que tienen como beneficiarios a las propias personas trabajadoras. Esta ayuda consta en la *prestación por desempleo en su modalidad de pago único* (capitalización por desempleo) del Gobierno de España<sup>173</sup>, con el objeto de realizar actividad profesional como socio de una Cooperativa de Trabajo Asociado o Sociedad Laboral.

Señalar que estas dos últimas ayudas se toman en consideración en las ayudas relacionadas con la incorporación como socio/a cooperativista, ya que en la misma se establece que cuando la ayuda concorra con la arriba mencionada y el importe acumulado exceda en lo establecido en la ayuda, se declarará la incompatibilidad del exceso o se procederá a la minorización de la ayuda sin que la cuantía pueda rebasar el máximo previsto.

Y por último, desde Lanbide-Servicio Vasco de Empleo se asignan recursos para las *Ayudas por renovación de plantillas en Sociedades Cooperativas*<sup>174</sup>. Estas ayudas se destinan a subvencionar el retiro laboral de los socio/as trabadores o de trabajo de las cooperativas y la contratación por parte de las mismas de personas desempleadas para ocupar el puesto vacante.

---

concordancia con los criterios del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social-GEZKI de la UPV/EHU”.

<sup>172</sup> Orden de 30 de julio de 2010, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se establece un programa de ayudas al sector del transporte público de mercancías por carretera para el fomento de la concentración de empresas, apartado 2.a), b) y d) respectivamente del artículo 1 (BOPV N°171 del 06/09/2010).

<sup>173</sup> Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento del empleo (BOE N°157 del 02/07/1985) y modificada por la Ley 22/1992, de 30 de julio, medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo (BOE N°186 del 04/08/1992) por la que se suprimen los términos de trabajadores autónomos y la promoción del trabajo autónomo.

<sup>174</sup> Convocatoria para 2011 de las ayudas reguladas en el Capítulo III del Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo (BOPV N°255 del 31/12/2003), por medio de Resolución de 15 de julio de 2011, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (BOPV N°149 del 08/08/2011).

En el caso de los *Centros Especiales de Empleo* Lanbide asigna, por un lado, recursos para las ayudas reguladas en la Orden de 16 de octubre de 1998<sup>175</sup>, entre las que se encuentran aquellas destinadas para el mantenimiento de puestos de trabajo mediante la bonificación de las cuotas empresariales y subvenciones del coste salarial; para la adaptación de puestos de trabajo; para equilibrar y sanear financieramente los Centros Especiales de Empleo; para equilibrar el presupuesto de los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro y de utilidad pública; y para la asistencia técnica destinada al mantenimiento del puesto de trabajo.

Lanbide también convoca subvenciones a las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo<sup>176</sup>, financiando de los costes salariales y de Seguridad Social de los trabajadores integrados en las Unidades de Apoyo a la actividad profesional en los Centros Especiales de Empleo.

Y respecto a las Empresas de Inserción, Lanbide convoca anualmente las *Ayudas destinadas al sostenimiento de las Empresas de Inserción*<sup>177</sup>. Éstas están destinadas a contribuir al sostenimiento de las Empresas de Inserción subvencionando la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo de personas en proceso de inserción, creación y mantenimiento de los puestos de trabajo de técnicos de acompañamiento a la producción, y creación y mantenimiento de los puestos de técnicos especializados en acciones de acompañamiento a la inserción.

---

<sup>175</sup> Asignación realizada por medio de la Resolución 22 de febrero de 2011, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (BOPV N° 64 del 01/04/2011) para el programa de fomento de la integración laboral de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo, regulado en la Orden de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo (BOE N°279 del 21/11/1998).

<sup>176</sup> Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 17 de febrero de 2011, por el que se aprueba la convocatoria de subvenciones a las Unidades de Apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (BOPV N°64 del 01/04/2011).

<sup>177</sup> Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 21 de junio de 2011, por el que se convocan las ayudas previstas en la Orden de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción (BOPV N°134 del 14/07/2011) y Resolución de 22 de junio de 2011, del Director General de Lanbide (BOPV N°135 del 15/07/2011).

### 3.2. Medidas de apoyo a la formación en Economía Social

En este sentido, en el País Vasco mediante Resolución del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo<sup>178</sup>, por la que se da publicidad entre otros a la asignación de recursos económicos destinados a financiar el programa de ayudas a los recursos formativos al servicio de la inserción laboral en base al Capítulo II del Decreto 327/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las medidas destinadas a la mejora de la ocupacionalidad y a promover la inserción laboral (BOPV N°255 del 31/12/2003).

Además, se debe destacar que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en la convocatoria de ayudas para la formación para el empleo para personas trabajadoras<sup>179</sup> que incluyan acciones formativas orientadas a la mejora tanto de competencias y cualificaciones como a la recualificación de dichas personas. Se cita explícitamente como beneficiarias de las mismas a las Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades Laborales.

---

<sup>178</sup> Resolución 22 de febrero de 2011, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se da publicidad al acuerdo del Consejo de Administración relativo a la distribución presupuestaria y puesta en marcha de los programas de políticas activas de empleo a ejecutar en el ejercicio 2011 (BOPV N°64 del 01/04/2011) y Resolución de 22 de junio de 2011, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por el que se da publicidad a los acuerdos del Consejo de Administración del ente público, adoptados en su sesión de 21 de junio de 2011, relativos a la distribución presupuestaria y puesta en marcha de los programas de políticas de empleo a ejecutar en el ejercicio 2011 (BOPV N°135 del 15/07/2011).

<sup>179</sup> Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, adoptado en su sesión de 14 de julio de 2011, por el que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas a la formación para el empleo de oferta dirigida a personas trabajadoras de las empresas de la CAPV (BOPV N°148 del 04/08/2011).

**Cuadro 4.7: Políticas dirigidas al empleo**

<b>Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo</b>	<i>Ayudas para la creación directa de empleo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para la contratación, con especial mención de a las Empresas de Inserción, de personas no perceptoras de la prestación contributiva por desempleo y/o perceptoras de la renta de garantía de ingresos.</li> <li>• Ayudas a las cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores que hayan percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único para la realización de actividades profesionales como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral.</li> </ul>
	<i>Ayudas al empleo mediante incentivos a la creación de entidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para emprender en Economía Social.</li> <li>• Ayudas para financiar proyectos de creación de Centros Especiales de Empleo y de ampliación de plantilla.</li> <li>• Ayudas destinadas a la creación de Empresas de Inserción.</li> </ul>
	<i>Ayudas para la estabilización del empleo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para la incorporación de personas socias en empresas de Economía Social<sup>180</sup>.</li> <li>• Ayudas para la incorporación de socios/as en Cooperativas de Transportistas<sup>181</sup>.</li> <li>• Ayudas para la renovación de plantillas en Cooperativas.</li> <li>• Ayudas para el mantenimiento del empleo y de las unidades apoyo en los Centros Especiales de Empleo.</li> <li>• Ayudas destinadas al sostenimiento de las Empresas de Inserción.</li> </ul>
<b>Medidas de apoyo a la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas a los recursos formativos al servicio de la inserción laboral.</li> <li>• Ayudas a Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades Laborales para la formación de personas trabajadoras.</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia.

#### **4. Especial referencia a la Ley 5/2011 de Economía Social y su incidencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi**

La aprobación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE N°76 del 30/03/2011) ha supuesto un hito muy importante, por un lado, en cuanto a regulación de la categoría para definirla, identificarla y cuantificarla, y por otro, en cuanto a los efectos que esta normativa básica y general puede tener en el ámbito de actuación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En este sentido, el Instituto de Economía Social y Derecho Cooperativo-GEZKI de la Universidad del País Vasco-UPV/EHU ha realizado un informe<sup>182</sup> sobre las posibles

<sup>180</sup> Se toma en consideración la prestación por desempleo en su modalidad de pago único a la hora de establecer la cuantía.

<sup>181</sup> Se toma en consideración la prestación por desempleo en su modalidad de pago único a la hora de establecer la cuantía.

<sup>182</sup> Pérez De Uralde, J.M. (2011): Informe sobre las repercusiones de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi, GEZKI, Donostia-San Sebastián.

consecuencias de dicha Ley en el ámbito autonómico vasco. La valoración y los posibles efectos que esta nueva norma legal puede tener, según estudio elaborado por GEZKI, pueden ser los siguientes (resumen):

“1ª.- La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, considera de “interés general” la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la Economía Social y de sus organizaciones representativas (artc. 8.1)

2ª.- Todos los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, tendrán como objetivos de sus políticas públicas de promoción y fomento de la Economía Social, entre otros, los señalados en el art. 8.2 de la Ley. Los poderes públicos vascos están directamente afectados por esta disposición.

3ª.- En todo caso, la aplicación de esta Ley no puede afectar a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

4ª.- Debe constituirse en el seno de la administración común vasca el Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social como organismo asesor y consultivo para las actividades relacionadas directamente con la Economía Social vasca.

5ª.- Deberá realizarse a la mayor brevedad un Catálogo oficial y público de las entidades integrantes de la Economía Social vasca.

6ª.- Deberán adoptarse medidas concretas para la instauración de un sistema efectivo que garantice la elaboración de información estadística sobre las entidades y organizaciones representativas de la Economía Social vasca. Dicha información deberá ser periódicamente actualizada y ajustada al Catálogo de entidades integrantes de la Economía Social vasca y también con respecto a sus organizaciones representativas.

7ª.- Las administraciones públicas de Euskadi deberán adoptar las medidas pertinentes para que las organizaciones representativas de la Economía Social vasca tengan presencia en los órganos de participación institucional que se ocupen de las materias que afecten a sus intereses económicos y sociales (LANBIDE, CES, Consejo Social UPV/EHU...).

8ª.- La adopción de medidas de fomento y promoción específicamente señaladas hasta ahora deberán adoptarse una vez oídos los representantes del sector y con el conocimiento del resto de las administraciones públicas de Euskadi. Por ello, se considera urgente y prioritario constituir el Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social. Dicho Consejo, como organismo inserto en la Administración común del País Vasco no ha de suponer coste económico de relevancia ya que su composición y funcionamiento no requiere de dotación alguna. Es un órgano sin adscripción de personal, dependiente de la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial, sin sede propia, ni gasto alguno por retribuciones.

9ª.- Una vez adoptadas las medidas más urgentes y desarrollados los primeros estudios estadísticos, será conveniente estudiar un posible redimensionamiento de las estructuras gubernamentales en esta materia. La Dirección de Economía Social puede requerir una reestructuración que amplíe su campo de competencia en el sentido de cubrir la totalidad de la Economía Social vasca según el Catálogo de entidades que se apruebe. En esa línea cabría promover una unificación de los registros administrativos concernientes a dichas entidades en el seno de la citada Dirección de Economía Social o de una Viceconsejería que abarque la totalidad del sector.

10ª.- Deberán estudiarse qué aspectos concretos de la legalidad vigente pueden ser susceptibles de requerir su reforma al suponer una limitación o traba injustificada para que la economía social pueda operar en cualquier actividad económica (Disp. Ad. 7ª.1º).”

Sobre la incidencia de la Ley en lo que respecta a las políticas públicas, debe hacerse especial referencia sobre las medidas institucionales, en concreto sobre los organismos públicos de fomento de la Economía, ya que la Ley puede sugerir el redimensionamiento de la unidad administrativa del Gobierno Vasco responsable en materia de Economía Social e insta a la creación de un Consejo Vasco de Economía Social.

## 5. Consideraciones finales

Tras el análisis de las políticas públicas sobre la Economía Social en el País Vasco se extraen las siguientes conclusiones, junto con un cuadro resumen de las políticas desplegadas (Cuadro 4.8):

Las entidades de Economía Social obtienen fondos adicionales de diversas políticas públicas de financiación del Gobierno Vasco, principalmente a través de la política subvencionadora. Existen ayudas de carácter horizontal diseñadas por el Gobierno Vasco para todo tipo de empresas, incluidas empresas de la Economía Social, además de las específicas para estas últimas. Del análisis efectuado de las políticas públicas sobre la Economía Social (específicas) son las medidas de carácter económico las técnicas principales de fomento de la Economía Social, tal y como se afirmaba en el apartado 3.3. del capítulo anterior, donde se señalaba que la actividad administrativa de fomento descansa casi exclusivamente sobre medios económicos. Pero aún más, son las subvenciones, tanto en las subvenciones de proceso ordinario o de concurrencia competitiva como en las de procedimiento especial o de concesión directa, la técnica o herramienta más utilizada para el fomento de la Economía Social.

Se constata, a su vez, que la mayoría de las medidas de fomento de la Economía Social que se aplican en el País Vasco se orientan desde las políticas de oferta como afirmaban Baleren et al (2009: 70); aunque, tal y como se ha señalado, existen también aquellas medidas dirigidas desde la política de demanda que están cobrando un protagonismo importante. Se trata de la concertación sobre todo en el ámbito educativo, sin olvidar el ámbito de los servicios sociales que está en auge, en las que las Cooperativas de Enseñanza son los beneficiarios por excelencia de estas medidas. Pero además, se debe subrayar la implementación de las denominadas cláusulas sociales en los contratos públicos.

Es de señalar que respecto a las medidas institucionales, es en gran medida el reconocimiento legal de la identidad diferenciada de las empresas cooperativas y sociedades laborales la que ha permitido la institucionalización de políticas públicas sobre la Economía Social. Destacamos, asimismo, la política fiscal diferenciada y más favorable hacia las entidades de Economía Social, concretada en una serie de normas

forales, que han permitido gozar a las diferentes entidades que conforman la Economía Social de tipos de gravamen inferiores y una serie de bonificaciones lo que fortalece su estructura financiera. Sin embargo, en el caso de las cooperativas la Comisión Europea las considera ayudas de estado y queda por saber lo que dictarán los tribunales comunitarios sobre este tratamiento específico.

En cuanto a los organismos públicos de fomento de la Economía Social, los poderes públicos vascos conciben la Economía Social como un conjunto de empresas que intervienen fundamentalmente en el mercado. En el organigrama del Gobierno Vasco cuelga la Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial, la cual presta servicios, mayoritariamente, a cooperativas y sociedades laborales, aunque haya ampliado su campo de actuación incluyendo a las empresas de inserción laboral, empresas de economía solidaria, así como el tejido asociativo. Se considera preciso superar esta visión limitada de la Economía Social, vinculada exclusivamente a determinadas figuras jurídicas-cooperativas y sociedades laborales-, para pasar a una visión más holística, más integradora y más finalista.

Además, la nueva Ley de Economía Social aboga por una definición amplia de la Economía Social, dándole el reconocimiento legal necesario al concepto. Por ello, resulta muy importante destacar que las medidas que se adopten por parte de la Administración Pública así como la acción legislativa en todas sus formas, deberán tener siempre esta visión plural y no basarse en un modelo único de empresa para adoptar decisiones, legislativas o administrativas. Por ello, puede ser conveniente analizar la posibilidad de redimensionamiento de esta estructura gubernamental, y así, ampliar su ámbito de competencia para poder cubrir la totalidad de la Economía Social Vasca. Además, la aplicación de la Ley en materia de coordinación intra e interadministrativa y de estadísticas, y por tanto, de la necesaria unificación o reagrupación de los registros, puede requerir una unidad administrativa más amplia capaz de englobar en su seno a la Economía Social Vasca en su conjunto.

Pero además, se insta a la creación del Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo inserto en la Administración común del País Vasco para las actividades relacionadas con la Economía Social. Pero este Consejo no supone la supresión del ya existe Consejo Superior de Cooperativas, dado que este último tiene

como función, más allá de la promoción de las Cooperativas, la prestación de servicios técnicos a las Cooperativas que no son objeto del Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social. Son funciones de este Consejo Superior de Cooperativas organizar servicios de interés común para las federaciones de cooperativas y para las propias cooperativas, y la gestión del Servicio Vasco de Resolución de Conflictos en Cooperativas. Y es por ello que se conforma como medida de apoyo técnico a diferencia de lo que sería el Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social.

En cuanto al reconocimiento de la Economía Social como actor político, está en debate tal reconocimiento dado la problemática abierta tras la configuración del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en la que no participan las organizaciones representativas del sector. Aunque el propio Parlamento Vasco reconociera<sup>183</sup> a las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social como interlocutores económicos y sociales que deberían tener presencia en los órganos de participación institucional, y concretamente en cuanto a Lanbide, se recomendaba fijar la participación de las organizaciones representativas de la Economía Social en el consejo de administración; han quedado excluidas. Además, la propia Ley de Economía Social (BOE N°76 del 30/03/2011 señala en su artículo 8.g) que los poderes públicos tendrán como objetivo de sus políticas, entre otras, el “involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo,...”, lo que contraviene con lo acontecido respecto a Lanbide.

Por último, respecto a las medidas cognitivas y de apoyo a la formación en Economía Social, es de subrayar la necesidad de la incorporación de módulos formativos en los diferentes programas de formación ocupacional, continua y reglada. Si bien es cierto que en el ámbito universitario vasco (público y privado) están incorporadas materias de estudio en Economía Social en líneas de investigación y formación específicas, se echa en falta la incorporación de la temática de la Economía Social en los planes de estudios generales de las diferentes facultades, cuanto menos en las relacionadas con materias económicas, laborales y jurídicas.

---

<sup>183</sup> Comunicación relativa al análisis de la situación del sector cooperativo y de las demás entidades de la economía social, incluyendo entre ellas el sector no lucrativo (Boletín Oficial del Parlamento vasco N°108 del 15/04/2011).

**Cuadro 4.8: Políticas Públicas sobre la Economía Social en el País Vasco**

<b>POLÍTICAS dirigidas a las entidades de Economía Social</b>			
<b>Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)</b>			
<b>Medidas Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado y su capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica.</li> </ul>	Sí. Véase Cuadro 4.2 sobre competencia y normativa vasca de entidades de Economía Social	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político.</li> </ul>	Sí. Véase Cuadro 4.3 sobre la presencia de la Economía Social en órganos consultivos	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organismos públicos de fomento de la Economía Social.</li> </ul>	Sí. Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial	
<b>Medidas Cognitivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión, formación e Investigación en Economía Social.</li> </ul>	Sí. Véase apartado 2.1.B.	
<b>Medidas Económicas</b>	<b>Medidas Presupuestaria</b>	<i>Subvenciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ayudas dirigidas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas y entidades de Economía Social</li> <li>Ayudas para la asistencia técnica en las Empresas de Economía Social</li> <li>Ayudas para la Formación en la Economía Social</li> <li>Ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social</li> <li>Ayudas para la realización de inversiones en las empresas de Economía Social</li> <li>Subvenciones para actividades para el fortalecimiento de la acción voluntaria y la participación asociativa en la intervención social</li> <li>Subvenciones para actividades de gestión del conocimiento para la intervención social</li> <li>Ayudas para la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntarias</li> <li>Ayudas destinadas al sostenimiento de las Empresas de Inserción</li> </ul>
		<i>Convenios de Colaboración</i>	Convenios de colaboración suscritos por la Corporación Mondragon con distintos Departamentos del Gobierno Vasco
	<i>Medidas Fiscales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regímenes fiscales especiales para las cooperativas, asociaciones y fundaciones.</li> </ul>	
	<i>Otras medidas de apoyo financiero</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación directa e indirecta en Oinarri S.G.R. y Hazibide, S.A.</li> </ul>	
	<i>Medidas de apoyo técnico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi-Euskadiko Kooperatiben Goren Kontseilua (CSKE/EKGGK)</li> </ul>	

<b>Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)</b>			
<b>Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública.</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución 6/2008 se da publicidad al Acuerdo sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su Sector Público.</li> <li>• Ley 12/2008, de Servicios Sociales establece la priorización de la Economía Social en la contratación.</li> </ul>
<b>Medidas de regulación y aplicación de partenariados público-privados con la Economía Social.</b>	<b>Medidas Presupuestarias</b>	<i>Subvenciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinadas a fomentar la actividad de las Cooperativas de Enseñanza.</li> <li>• A las actividades de entidades de Economía Social en el ámbito de los Servicios Sociales.</li> </ul>
		<i>Convenios de Colaboración</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 12/2008 de Servicios Sociales establece la priorización y discriminación positiva de las entidades de Economía Social.</li> <li>• Agintzari S.Coop.</li> <li>• Política de vivienda: Viviendas Izki S. Coop., Cooperativa Pagoa y la cooperativa VITRA para la promoción VPO.</li> </ul>
	<b>Concertación</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conciertos Educativos, preferencia de las Cooperativas.</li> <li>• Ley 12/2008 de Servicios Sociales establece la priorización y discriminación positiva de las entidades de Economía Social.</li> </ul>
<b>POLÍTICAS dirigidas al empleo en las entidades de Economía Social</b>			
<b>Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social.</b>	<b>Ayudas para la creación directa de empleo</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para la contratación, con especial mención de a las Empresas de Inserción, de personas no perceptoras de la prestación contributiva por desempleo y/o perceptoras de la renta de garantía de ingresos.</li> <li>• Ayudas a las cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores que hayan percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único para la realización de actividades profesionales como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral.</li> </ul>
	<b>Ayudas al empleo mediante incentivos a la creación de entidades</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para emprender en Economía Social.</li> <li>• Ayudas para financiar proyectos de creación de Centros Especiales de Empleo y de ampliación de plantilla.</li> <li>• Ayudas destinadas a la creación de Empresas de Inserción.</li> </ul>
	<b>Ayudas para la estabilización del empleo</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para la incorporación de personas socias en empresas de Economía Social<sup>184</sup>.</li> <li>• Ayudas para la incorporación de socios/as en Cooperativas de Transportistas<sup>185</sup>.</li> </ul>

<sup>184</sup> Se toma en consideración la prestación por desempleo en su modalidad de pago único a la hora de establecer la cuantía.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas para la renovación de plantillas en Cooperativas.</li> <li>• Ayudas para el mantenimiento del empleo y de las unidades apoyo en los Centros Especiales de Empleo.</li> <li>• Ayudas destinadas al sostenimiento de las Empresas de Inserción.</li> </ul>
<b>Medidas de apoyo a la formación en Economía Social.</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas a los recursos formativos al servicio de la inserción laboral.</li> <li>• Ayudas a Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades Laborales para la formación de personas trabajadoras.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Chaves (2002: 457), Chaves (2008: 41) y Monzón et al (2009: 92).

---

<sup>185</sup> Se toma en consideración la prestación por desempleo en su modalidad de pago único a la hora de establecer la cuantía.



**TERCERA PARTE**

**TRABAJO DE CAMPO:**

**ORIENTACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO Y PROPUESTA DE  
INVESTIGACIÓN DE MERCADO EN EL SERVICIO DE FOMENTO DE LA  
ECONOMÍA SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI**



## **CAPÍTULO V**

### **LA ORIENTACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO DE LA DIRECCIÓN DE ECONOMÍA SOCIAL DEL GOBIERNO VASCO**



## **1. Introducción: planteamiento de la investigación y ámbito de estudio**

De la revisión de la literatura realiza en los capítulos anteriores se extrae, por un lado, que de la adaptación del marketing al ámbito público, Marketing en el Sector Público, surgen diferentes aplicaciones y entre ellas la denominada Marketing Público. Esta disciplina del marketing dedicada a la gestión de la relación de intercambio entre la administración y el administrado, está a su vez compuesto por el Marketing Público Institucional y Marketing de Servicios Públicos. Esta última es la dedicada a la gestión del intercambio de servicios públicos y se asocia con las etapas de diseño de programas y servicios, de implantación y de evaluación, es decir, el nivel táctico y operativo. Pero, además, la asunción o la implantación de la filosofía de marketing implica la existencia o necesidad de asumir una orientación al mercado que en el ámbito del Marketing Público se ha denominado Orientación al Servicio del Público (Cervera, 1999a y 2004).

Pero es más, tal y como Rukuert (1992) detectó en las organizaciones empresariales que el nivel de orientación al mercado varía entre diversos niveles de una misma organización, resulta de interés el análisis de la cuestión en la unidad básica de actuación pública de los gobiernos.

Y por otro lado, en el ámbito de la Economía Social y las políticas públicas de fomento y apoyo a la misma destacan a los organismos públicos de fomento de la Economía Social como medidas institucionales. Respecto al País Vasco, existe como tal una dirección dentro del organigrama del Gobierno Vasco como unidad administrativa básica de actuación pública para el fomento de la Economía Social denominada: Dirección de Economía Social y Responsabilidad Social Empresarial. Esta unidad presta servicios, mayoritariamente, a cooperativas y sociedades laborales.

Por tanto, en este capítulo se pretende analizar la Orientación al Servicio del Público y sus consecuencias en la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, ya que es ésta la unidad básica de actuación en el ámbito de fomento de la Economía Social, es decir, en el ámbito de gestión del servicio de fomento de la Economía Social del País Vasco.

## **2. Unidad de análisis: la Dirección de Economía Social, agente de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi**

### **2.1. Introducción**

En cuanto a la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>186</sup>, la Administración Pública está integrada por:

- La Administración General o Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>187</sup>.
- La Administración Institucional que está compuesta por:
  - o Los entes institucionales de la Comunidad que se rijan por el derecho público y a las que se les denominará Organismos Autónomos.
  - o Los entes públicos de derecho privado.

Además de las entidades anteriores, el sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco está integrado por las siguientes entidades:

- Las sociedades mercantiles.
- Las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Decreto Legislativo 171997, Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco en su Título III Organización institucional y modificado por disp.final 6.2. de decreto Legislativo 2/2007.

<sup>187</sup> Definida en la Ley 7/1981 de Gobierno Vasco en su art. 53.

<sup>188</sup> Consorcios a los que se refieren los art.6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, en los casos en que una o varias entidades del sector público hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiarla mayoritariamente y sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la Comunidad Autónoma.

## **2.2. La estructura de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

La Constitución Española establece una fuerte descentralización territorial del poder político. La novedad de mayor porte se localiza en la figura de las Comunidades Autónomas (Santamaría, 2004).

Pero contiene una regulación abstracta del sistema de articulación autonómica del Estado, por lo que se trata de un sistema abierto cuya puesta en práctica se remite a un tipo singular de ley, el Estatuto de Autonomía. Dicha norma será según el art. 147.1 de la CE “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. En este mismo artículo se cita el contenido que debe recoger el Estatuto:

- El nombre de la Comunidad Autónoma.
- La delimitación de su territorio.
- El nombre, organización y sede de las instituciones.
- Las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.
- Procedimiento de reforma del Estatuto.

En cuanto a las competencias de la Comunidades Autónomas cabe destacar que fuera cual fuera el procedimiento todos tenían la competencia de “Organización de sus instituciones de autogobierno” los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento establecido por el art.151 de la Constitución tuvieron la posibilidad a las competencias que la Constitución no reservó al Estado. En cambio, los que lo hicieron por lo establecido en el art. 143 sólo pudieron acceder a las competencias establecidas en el art. 148. La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó el Estatuto de Gernika por medio del art. 151.

## **Las instituciones de autogobierno**

Las Comunidades Autónomas actúan en base al criterio de territorio, por lo que su acción se extiende a todas las personas que se encuentran físicamente dentro de su territorio. La Constitución ordena que los respectivos Estatutos contenga la delimitación territorial que se caracteriza por su base provincial.

En cuanto a la regulación de las instituciones de autogobierno nada se dice en la Constitución que se remite a los correspondientes Estatutos, pero establece un esquema organizativo básico al que ha de atenerse el Estatuto, es decir, Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente (Art. 152.1):

“En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”

Aunque en un principio éste esquema organizativo estaba previsto exclusivamente para aquellas Comunidades que hubieran aprobado los Estatutos por el procedimiento del art.151, en el que se encuentra el País Vasco, todos los estatutos han establecido una estructura ajustada al modelo descrito en el art. 152.1.

- La Asamblea Legislativa o Parlamento

El Parlamento Vasco está constituido por una sola Cámara cuyos miembros son elegidos en base a sufragio universal, libre, directo, secreto, y con arreglo a un sistema de

proporcionalidad<sup>189</sup>. El Parlamento se disuelve por expiración del término de su mandato, pero el Lehendakari tiene la potestad de disolver la Asamblea.

Los quehaceres del Parlamento son:

- Poder legislativo.
  - Aprobar los presupuestos.
  - Impulsar la acción del Gobierno Vasco.
  - Controlar la acción del Gobierno Vasco.
- El ejecutivo autonómico: Presidente y Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno (Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza), compuesto por el Presidente (Lehendakari) y Consejeros, ostenta las funciones ejecutivas y administrativas, dirige la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y tiene potestad de crear reglamento por medio de Decretos.

El Lehendakari, representante supremo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es quien dirige y preside el Gobierno Vasco. En términos generales las funciones del lehendakari son las siguientes (Urrutia, 2008):

- Representación. Tal y como se ha dicho, es el representante supremo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Dirección política.
- Dirigir el Gobierno.

---

<sup>189</sup> Aunque en la práctica, en el País Vasco, no se da esa proporcionalidad puesto que siendo diferente la población en los tres Territorios (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) en cada uno de ellos se elige el mismo número de parlamentarios (25) (Urrutia, 2008).

- Designar y separa a los Consejeros.
- Decidir sobre la organización interna de la administración.
- Promulgar leyes y los decretos legislativos y ordenar su publicación.

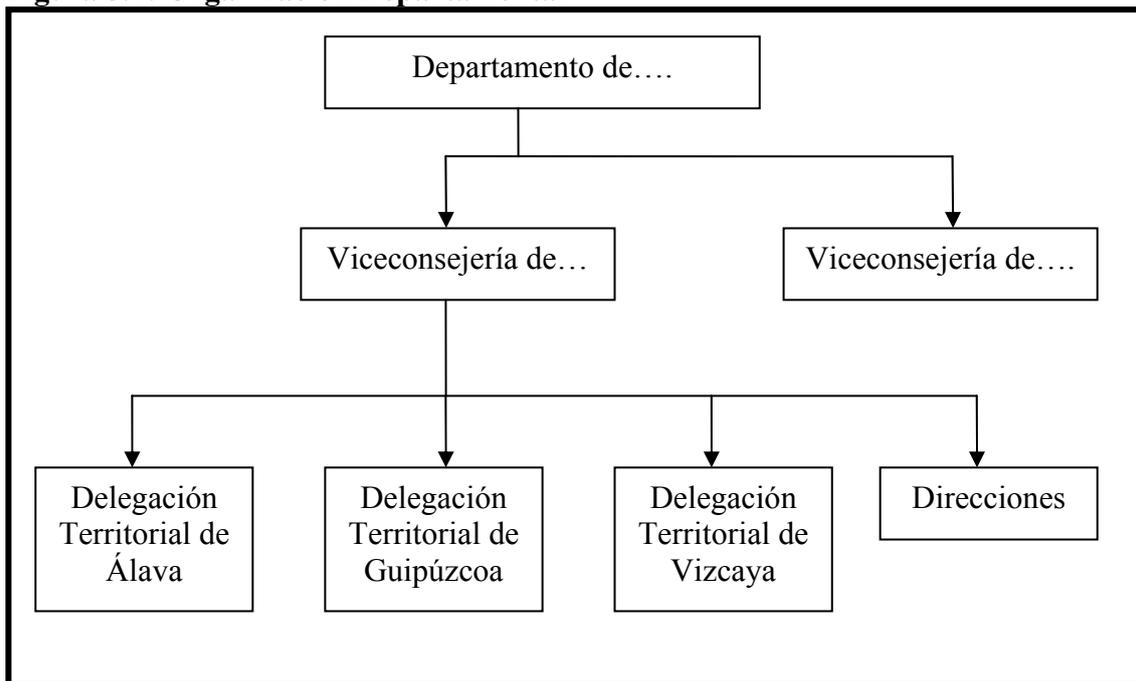
### **La Administración Autónoma del País Vasco**

Como ocurre en el Estado, las Comunidades Autónomas poseen una estructura administrativa importante que se encuentra subordinada al Consejo de Gobierno y que tiene una gran similitud formal con la Administración estatal. Es decir, se ha configurado como una copia fiel de la Administración General del Estado (Santamaría, 2004).

Dentro de todas las Administraciones autonómicas y en cuanto a su organización, deben distinguirse tres bloques: la Administración centralizada, los servicios periféricos, y los órganos consultivos y de participación. En este trabajo, analizaremos en detalle la Administración centralizada pues dentro de la misma se encuentra nuestro objeto de estudio, la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, aunque a continuación se realizará un breve análisis de las otras dos.

En cuanto a los servicios periféricos, la estructura periférica de las Comunidades Autónomas se compone, en la actualidad, por servicios aislados de base y competencia provincial dependientes de los correspondientes Departamentos (Consejerías) (Santamaría, 2004). En este mismo sentido Parada (2004) señala que las Comunidades Autónomas han optado por una organización propia que repite la estatal, también a nivel periférico con delegaciones provinciales de los Departamentos (Consejerías). En el siguiente cuadro 5.1 se muestra de una manera gráfica, a modo de ejemplo, la organización de los Departamentos con sus Delegaciones Territoriales correspondientes:

**Figura 5.1: Organización Departamental**



Fuente: adaptado de Urrutia (2008)

En cuanto a los órganos consultivos y de participación, son órganos colegiados de finalidad consultiva y de participación. En el caso de los órganos consultivos, diversas Comunidades han procedido a crear órganos consultivos de tipo clásicos en materias de gobierno y Administración como ocurre con la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi<sup>190</sup>. Cabe destacar, dado el tema que nos incumbe, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi que tiene su origen en la Ley 1/1982, de Cooperativas de Euskadi, que lo constituyó como órgano máximo de promoción y representación de Cooperativas y sus organizaciones. Pero la Ley 4/1993, de Cooperativas de Euskadi, aunque seguía otorgando la máxima representación en tanto cuando no se constituyera la Confederación de Cooperativas de Euskadi. Dicha Confederación fue creada en 1996 y por consiguiente el Consejo se centra en las funciones propias que le confiere la Ley. Para ello, como órgano anterior, se ha configurado como una entidad pública de carácter consultivo y asesor de las Administraciones públicas vascas para los temas relacionados con el cooperativismo<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> Creada en un principio por el Decreto 187/1999, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, pero que quedó derogado por la Ley 9/2004, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

<sup>191</sup> En la actualidad está regulado por el Decreto 213/1999, del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

En referencia a la Administración centralizada, el Estatuto de Gernika establece o reconoce como competencia exclusiva, entre otras, la señalada en el art. 10.2. de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto”. Además, dicho Estatuto en varios artículos se ocupa del Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza y del Presidente, en este caso, el Lehendakari (Véase, art. 24; art. 29-33) en los que se define al Gobierno Vasco como el órgano colegiado supremo que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas.

El Estatuto de autonomía mediante la reserva de ley, ha dejado parte de la composición en manos del legislador, como por ejemplo y teniendo en cuenta el interés para el estudio que se realiza: concretar las funciones y organización del Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza. Dicha organización de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha previsto en la Ley 7/1981, de Gobierno Vasco, y de la que se extrae la siguiente organización administrativa de la Comunidad a modo esquemático (Urrutia, 2008):

- Consejo de Gobierno: Jaurlaritza
- Presidente del Gobierno: Lehendakari
- Vicelehendakari(s)
- Departamentos
- Vice-Consejerías
- Direcciones y Secretarías Técnicas Generales
- Subdirecciones
- Servicios
- Secciones

## ***La organización de los Departamentos administrativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco***

De entre las funciones del Lehendakari., éste ostenta la de dirigir el Gobierno Vasco<sup>192</sup>. Para la consecución de la función de dirección, la Ley de Gobierno Vasco prevé diferentes facultades de las que debe destacarse para nuestro propósito las indicadas en los apartados b) y c) del art. 8. En las mismas al Lehendakari le corresponde “Designar y separar a los consejeros” y “dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no supongan aumento del gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos”. Por lo que, la organización Departamental del Gobierno Vasco los titulares de las mismas se realiza por medio de Decretos firmados por el Lehendakari.

### *Los Consejeros*

Los Consejeros son titulares de su correspondiente Departamento son nombrados y cesados por el Lehendakari por medio de Decreto. Los Consejeros tienen una naturaleza doble: por un lado, son parte del Gobierno por lo que toman parte en las decisiones del mismo, y por otra parte, son titulares de un Departamento administrativo como órgano unipersonal. Tal y como apunta el art.26 de la Ley de Gobierno Vasco los Consejeros están investidos de las atribuciones siguientes:

- Ejercer la representación, dirección, gestión e inspección del Departamento del que son titulares, en las competencias que le estén legalmente atribuidas.
- Proponer al Lehendakari para su aprobación la estructura y organización de su respectivo Departamento.
- Proponer al Gobierno, para su aprobación, decretos sobre las materias propias de su Departamento.

---

<sup>192</sup> Art. 33.2 del Estatuto de Autonomía y el art. 1 de la Ley de Gobierno Vasco.

- Dictar disposiciones administrativas generales y resoluciones en materias de su Departamento.
- Resolver en vía administrativa los recursos que se interpongan contra resoluciones de los organismos o autoridades de su Departamento, salvo las excepciones que establezcan las leyes, así como resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre distintos órganos y autoridades de su Departamento.
- Proponer al Gobierno, para su nombramiento y cese, los cargos de su Departamento que requieran de decreto para su asignación.
- Ejercer cuantas facultades les atribuyan las disposiciones en vigor, en especial la de participar personalmente en las Comisiones Delegadas del Gobierno para las que expresamente hayan sido designados.
- Proponer para su aprobación por el Gobierno Proyectos de Ley en materias propias de su Departamento.”

### *Los Altos Cargos*

Teniendo en cuenta las atribuciones expuestas con anterioridad los Consejeros proponen la estructura y organización del Departamento: Viceconsejerías, Direcciones y delegaciones Territoriales y además, pueden nombrar cargos de su confianza para el respectivo Departamento quienes deberán dejar el cargo cuando el Consejero cese. Todo ello se establecerá mediante Decretos firmados por el Lehendakari y el Consejero. Los altos cargos de la administración son los siguientes:

- Viceconsejeros: titular de la Viceconsejería respectiva que asume la dirección, el ejercicio de las funciones y potestades que se encomiendan en el Decreto de creación o de estructura del Departamento.
- Directores: titular de la Dirección correspondiente que asume la dirección de la misma en los términos que establezca el Decreto de estructura orgánica del Departamento.

### 2.3. La Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco

Tal y como se expuso en el Capítulo IV, la Administración Pública Vasca tiene el mandato constitucional (artículo 129.2) y estatutario (artículo 10.23) de fomentar y promover el cooperativismo (Bakaikoa y Morandeira, 2012). Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de la CAPV en 1979, la Administración Pública Vasca surgida de dicho estatuto reconoce desde sus inicios a las cooperativas, y más tarde las Sociedades Laborales englobados en el término de Economía Social, materializado en la creación de una Dirección específica dentro de la estructura y organigrama del Gobierno Vasco.

Esta Dirección competente en materia de Economía Social, ha asumido desde el 2009 una concepción más amplia de la Economía Social más allá de las cooperativas y sociedades laborales (Véase Capítulo IV Apartado 2.1 A), las competencias comunes que le han venido siendo asignadas son:

- Gestionar el Registro de Cooperativas de Euskadi<sup>193</sup> y las clasificaciones/descalificaciones de “Sociedad Laboral”<sup>194</sup>.
- Gestionar los programas de fomento de la Economía Social: Cooperativas y Sociedades Laborales.
- Ejercer la función inspectora en relación al cumplimiento de la Ley 4/1993, de Cooperativas de Euskadi.
- Gestionar la calificación de “iniciativa social” y la declaración de utilidad pública de las sociedades cooperativas.

Por tanto, a la luz de las funciones que le han sido y son asignada a la Dirección con competencias en materia de Economía Social, es éste el órgano institucional dedicado al

---

<sup>193</sup> En los términos del Decreto 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi (BOPV N°108 del 09/06/2005).

<sup>194</sup> Artículo primero del Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre, sobre Registro Administrativo de Sociedades Laborales (BOE N°246 del 14/10/1998).

fomento y promoción de la Economía Social vasca, es decir, es el agente por excelencia de fomento de la Economía Social vasca.

### **3. Objetivos y planteamiento de las hipótesis**

Objetivo principal de este trabajo empírico es el de analizar el grado o nivel de Orientación al Servicio del Público y sus consecuencias con respecto a la unidad administrativa que presta servicios de fomento para la Economía Social en el País Vasco: Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.

En línea con el objetivo principal se plantean las siguientes hipótesis que se han deducido de la revisión de la literatura de los capítulos anteriores:

**$H_1$**  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Orientación al Servicio del Público.

- **$H_{1.1}$**  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Generación de Información.
- **$H_{1.2}$**  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Diseminación de Información.
- **$H_{1.3}$**  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Respuesta a la Información.

**H<sub>2</sub>** La Dirección de Economía Social tiene un muy buen rendimiento/*performance*.

- **H<sub>2.1</sub>** El público de la Dirección de Economía Social está muy satisfecho.
- **H<sub>2.2</sub>** Los servicios prestados por la Dirección de Economía Social se valoran muy positivamente.
- **H<sub>2.3</sub>** La participación del público en la Dirección de Economía Social es muy alta.
- **H<sub>2.4</sub>** La participación de las organizaciones representativas o interlocutores del público en la Dirección de Economía Social es muy alta.
- **H<sub>2.5</sub>** El rendimiento de la Dirección de Economía Social respecto al personal es muy bueno.

**H<sub>3</sub>** El público objetivo de la Dirección de Economía Social valora positivamente la aplicación de la orientación al servicio del público en la Dirección.

#### **4. Metodología y trabajo de campo**

##### **4.1. Escala, encuesta y entrevista**

Respecto a los instrumentos de medida de los diferentes conceptos/dimensiones, se han adoptado aquellas escalas existentes y validadas previamente por otros autores, adaptando en su caso los ítems al ámbito de estudio. Se ha medido la orientación al servicio del público en base a las escalas creadas y validadas por Cervera (1999a) y Cervera et al (1999b) que utiliza escalas Likert de 5 en las que se incluyen ítems en sentido inverso

para evitar errores de tendencia en las respuestas o vicios de mero consentimiento, o sesgo de aquiescencia/asentimiento<sup>195</sup>.

Pero las encuestas, además de aquellos ítems que conforman las escalas citadas, han incorporado los ítems que por razones de mejora de la fiabilidad quedaron fuera del modelo de orientación al servicio del público planteado<sup>196</sup> y algún otro ítem que se ha considerado de interés (Véase Cuadro 5.1, 5.2, 5.3 y 5.4).

### **Cuadro 5.1: Generación de Información presente**

G1* Esta dirección no conoce la opinión que tiene su público objetivo de los servicios públicos que presta
<b>G4 Esta dirección recoge y analiza información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios.</b>
G6* En esta dirección no se acude a actos (jornadas, congresos, seminarios, etc.) periódicamente para acercarse al público y conocer sus necesidades
G7* Esta dirección no conoce las necesidades de los grupos cuya voz se escucha con menor frecuencia (pequeñas entidades no asociadas a organizaciones representativas)
G8* Esta dirección no dedica tiempo y esfuerzo a comprender las necesidades del público objetivo
G9* Esta dirección no dedica tiempo y esfuerzo a comprender cómo los factores ambientales influyen en las necesidades del público objetivo
G11* En esta dirección no se conoce la satisfacción de los beneficiarios de los servicios que presta
G12* Esta dirección es lenta en detectar los cambios de preferencias del público objetivo
G13* Esta dirección es lenta en detectar los cambios del entorno que le rodea
<i>G14 En esta dirección se realizan periódicamente encuestas para conocer aspectos del sector y sus miembros</i>
<i>G15 Esta dirección conoce lo que otras unidades administrativas análogas realizan para satisfacer al público</i>

(\*): Indica ítem en sentido inverso.

*Cursiva*: Ítems eliminados.

**Negrita**: Ítems nuevos.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>195</sup> Este sesgo designa la tendencia de los sujetos a expresar acuerdo con el ítem, independientemente del contenido del mismo (Ray, 1990), o tendencia de responder siempre afirmativamente. En base a Cervera et al (1999) siguiendo a Gil (1995) y las matizaciones de Carman (1990) se incluyen ítems en sentido negativo.

<sup>196</sup> Se eliminaron los ítems que con su desaparición mejoraban el coeficiente de alpha de Cronbach y los de baja correlación en el análisis de fiabilidad de las escalas.

### **Cuadro 5.2: Generación de Información futuro**

G2 En esta dirección se recoge y analiza información sobre las necesidades aún no cubiertas del público objetivo
G3 Esta dirección recoge y analiza información sobre el impacto que pueden tener determinadas decisiones sobre el público objetivo
G5 Esta dirección consulta públicamente a través de reuniones abiertas o con los grupos que pueden verse afectados
G10 En esta dirección se organizan discusiones con grupos de usuarios y no usuarios de los servicios para conocer actitudes y comportamientos difícilmente captados por las encuestas

Fuente: Elaboración propia.

### **Cuadro 5.3: Diseminación de la Información**

D1 Esta dirección se asegura de que la información sobre el público sea comunicada a toda la organización
D2 Esta dirección se coordina con las demás unidades administrativas inmersas en la prestación de un mismo servicio al público objetivo
D3 El personal de contacto con el público tiene los cauces formales adecuados para comunicar los problemas que le surgen en su labor cotidiana
D4 Cuando ocurre algo que afecta al público objetivo todo el personal de la dirección se entera rápidamente
<i>D5 Muchas conversaciones informales entre el personal de esta dirección se refieren a las necesidades del público objetivo</i>

*Cursiva:* Ítems eliminados.

Fuente: Elaboración propia.

#### Cuadro 5.4: Respuesta a la Información

R1* En esta dirección, en el diseño del servicio público no se consideran las demandas y necesidades del público objetivo
<b>R2* En esta dirección, en el diseño del servicio público no se considera la información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios</b>
R3* En esta dirección no se provee información al público objetivo sobre su derecho a recibir servicios
R4* En esta dirección no se provee información al público objetivo sobre cómo acceder a un servicio y utilizarlo
R5* Esta dirección no utiliza un lenguaje y unos medios sencillos y claros para comunicarse con el público objetivo
R6* En esta dirección no se facilita el contacto al público con la persona que necesita en el instante que la necesita
R7* Esta dirección no posee unos buenos canales de comunicación con el público
R8* Esta dirección no fomenta la participación del público objetivo en la vida política
R9* En esta dirección las quejas del público caen en saco roto
<i>R10 En esta dirección la información sobre el público objetivo se utiliza en el proceso de elaboración de presupuestos</i>
<i>R11 Esta dirección es transparente en la toma de decisiones y en la gestión</i>
<i>R12 En esta dirección se flexibilizan los horarios para adaptarse a las necesidades del público</i>
<i>R13 En esta dirección se da la información al público que realmente le interesa, en el momento y en el lugar adecuados</i>
<i>R14 En esta dirección se provee de información al público objetivo sobre los servicios públicos disponibles y no disponibles y el por qué lo están o no</i>
<i>R15 Esta dirección informa al público objetivo sobre los niveles de prestación de servicios que se pretende alcanzar (nº de beneficiarios a atender, etc.)</i>
<i>R16 En esta dirección se informa al ciudadano de cómo hacer quejas, qué ocurre tras su realización, y el tiempo de espera estimado hasta obtener respuesta</i>

(\*): Indica ítem en sentido inverso.

*Cursiva*: Ítems eliminados.

**Negrita**: Ítems nuevos.

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como indica Cowell (1981) resulta de vital importancia la aplicación en la Administración Pública de investigación de mercado con el fin, entre otras, de comprender al público y mejorar la calidad e impacto de las decisiones adoptadas teniendo en cuenta tanto los criterios de los ciudadanos/clientes como las de la propia Administración. Además, en el ámbito de estudio de la orientación al mercado son varios los autores los que hacen referencia a esta materia en relación con los clientes (Kohli et al, 1993; Becker y Homburg, 1999 y Dawes, 2000) y los productos (Ruekert, 1992), es decir, hacen referencia a la generación de información y análisis efectivo del cliente y producto. Por tanto, resulta indispensable tanto la generación de información sobre los clientes/ciudadanos como sobre la actuación de la Dirección en la prestación del servicio para que se pueda disponer de información de ambos criterios para la toma de decisión

respecto a los servicio público a prestar. Pero además, para que una Administración Pública esté orientada debe buscar, entre otras, la adquisición y diseminación de la información sobre los servicios disponibles y su uso (Young, 1991) y es por ello que se decidió introducir los ítems G4 y R2\* (Véase Cuadro 5.1 y 5.4 respectivamente).

Respecto a las consecuencias, se ha llevado a cabo el mismo proceso de creación y adaptación de la escala de las consecuencias de la orientación al servicio del público. En este caso, también, además de aquellos ítems incluidos en el modelo (participación), se han incluido otros aunque no se introdujeron en el modelo analizados por Cervera (1999a) y Cervera et al (1999b).

**Cuadro 5.5: Consecuencias de la Orientación al Servicio del Público I**

<i>C1 El tiempo de prestación del servicio es</i>
<i>C2 Las relaciones entre funcionarios y los políticos es</i>
<i>C3 El personal de la dirección tiene un sentimiento de pertenencia</i>
<i>C4 La satisfacción del público es</i>
<i>C5 La calidad de los servidos prestados por la dirección es</i>
<i>C6 La atención al público de la dirección es</i>
<i>C7 La participación del público en la planificación de nuevos servicios es</i>
<b>C8 La participación de las organizaciones representativas del público en la planificación de nuevos servicios es</b>
<i>C9 La participación del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es</i>
<b>C10 La participación de las organizaciones representativas del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es</b>
<i>C11 La participación del público en la prestación del servicio es</i>
<b>C12 La participación de las organizaciones representativas del público en la prestación del servicio es</b>

*Cursiva:* No se introdujeron en el modelo causal

**Negrita:** Ítems nuevos.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las consecuencias, concretamente respecto a la participación se ha dividido cada ítem relacionado con la participación en dos en base a Young (1991) que toma en consideración la participación tanto de los ciudadanos como los representantes de éstos en los procesos de planificación y prestación de los servicios para que una Administración Pública esté orientada. Pero también teniendo en cuenta diversos trabajos sobre la participación ciudadana o participación pública (Thomas, 1995 y 2012; Irvin y Stansbury, 2004 y Bryson et al, 2013) que hacen referencia no solo a los ciudadanos sino

también a los stakeholders. En consecuencia, se han incorpora los ítems C8, C10 y C12 (Cuadro 5.5 y Cuadro 5.6).

Pero además, se realizado una encuesta para las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social (Interlocutores) con casi el mismo cuestionario respecto a las consecuencias, y un cuestionario para valorar los diferentes aspectos de las dimensiones de la orientación al servicio del público. De esta manera, se pretende solventar la limitación de los estudios relacionados con la orientación al mercado al considerar únicamente el juicio de la oferta (la organización) y no el juicio de la demanda (público objetivo).

Debe señalarse que se ha considerado el punto de vista de la demanda en relación a aspectos de las consecuencias de la orientación al servicio público ya que en muchos de los ítems relacionados con la orientación serían imposibles de responder para un informante externo a la organización. Y es más, en el caso de las consecuencias, no se han incluido aquellos ítems (C2 y C3) que serían imposibles de responder para los informantes externos a la organización, tal y como se ha señalado anteriormente para el caso de los ítems relacionados con las dimensiones de la orientación al servicio del público.

**Cuadro 5.6: Consecuencias de la Orientación al Servicio del Público II**

C1 El tiempo de prestación del servicio es
C4 La satisfacción del público es
C5 La calidad de los servidos prestados por la dirección es
C6 La atención al público de la dirección es
C7 La participación del público en la planificación de nuevos servicios es
<b>C8 La participación de las organizaciones representativas del público en la planificación de nuevos servicios es</b>
C9 La participación del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es
<b>C10 La participación de las organizaciones representativas del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es</b>
C11 La participación del público en la prestación del servicio es
<b>C12 La participación de las organizaciones representativas del público en la prestación del servicio es</b>

**Negrita:** Ítems nuevos.

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente Cuadro 5.7 se muestran los ítems utilizados para que los representantes de las organizaciones representativas valoren diferentes aspectos del concepto de la orientación al mercado y sus dimensiones, es decir, el grado de importancia que le asigna a cada uno de ellos.

**Cuadro 5.7: Dimensiones de la Orientación al Servicio del Público**

O1 Generación de información (obtención y análisis de información) sobre opinión de los beneficiarios
O2 Generación de información (obtención y análisis de información) sobre necesidades presentes y futuras del público objetivo
O3 Generación de información (obtención y análisis de información) sobre el público en general
O4 Generación de información (obtención y análisis de información) sobre el entorno del público
O5 Generación de información (obtención y análisis de información) sobre actuaciones de otras unidades administrativas prestadoras de servicios análogos al mismo público objetivo
O6 Generación de información (obtención y análisis de información) sobre los servicios prestados y sus beneficiarios
O7 La diseminación (esparcir, hacer fluir) de la información en toda la dirección
O8 Coordinación con otras instancias
O9 Consideración en el diseño del servicio público las demandas y necesidades del público objetivo
O10 Consideración, en el diseño del servicio público la información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios
O11 Proveer información al público objetivo sobre todo lo relacionado con el servicio que se presta (derechos, obligaciones, niveles de prestación a alcanzar, etc.)
O12 Poseer unos buenos canales de comunicación con el público
O13 Participación del público en el diseño e implementación de los servicios

Fuente: Elaboración propia.

En todo los casos, aunque Churchill y Peter (1984) ya detectaron que existe una relación positiva entre la fiabilidad y las escalas de Likert de 7, se ha optado por mantener la escala Likert de 5 (Anexo I: Cuestionario para la Dirección de Economía Social y Anexo II: Cuestionario para los interlocutores/organizaciones representativas de la Economía Social vasca) ya que se ha advertido que los informantes claves podían tener dificultades de discriminación entre un número elevado de niveles.

Con todo ello, se han realizado entrevistas en profundidad semiestructuradas, se ha utilizado un guión con los temas a tratar en la entrevista y controlando directamente el proceso de obtención de información, lo que ha permitido obtener información de un conjunto de individuos a través de conversaciones personales e individualizadas entre el

entrevistador y cada uno de los individuos de la muestra (Fernández, 1999: 207 y 210). Es decir, se han realizado entrevistas personales teniendo como guión de la entrevista la propia encuesta, dado que además de responder una encuesta se pretendía obtener informaciones cualitativas difíciles de captar mediante las encuestas, y así complementarlas. Siguiendo una de las tendencias en técnicas cualitativas de combinación de metodologías denominada por Fernández (1999: 207) *Técnica cualitativa/cuantitativa*, se ha desarrollado la entrevista aplicando las escalas (Véase Anexo IV: Transcripciones – CD-Rom).

#### **4.2. Recogida de datos**

Para la recogida de datos se ha utilizado el método del “informante-clave” (Campbell, 1955) que se basa en la existencia de individuos en una organización con determinadas aptitudes, status y amplio conocimiento que proveen información de la colectividad. Aunque hay expertos que mantienen que los informante-claves pueden ser una fuente de error (Silk y Kalwani, 1982), es muy utilizada para la medición en ámbitos sociales, y concretamente, en el estudio de la orientación al mercado (Eliasberg y Michie, 1984 en Cervera et al, 1999b). De hecho, estudios clásicos en el ámbito de la orientación al mercado se han valido de un solo informante-clave sin consecuencias negativas en la fiabilidad (Narver y Slater, 1990; Kohli y Jaworski, 1990; y Gounaris y Avlonitis, 1996).

El universo de referencia para la encuesta y entrevista a efectos de medición del nivel de orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco ha sido la propia Dirección, sirviéndonos como informante-claves de los técnicos del área de fomento de la misma. Con respecto a las consecuencias de la orientación al servicio del público, además de los informantes de la Dirección se ha acudido a informante-claves (altos cargos/directivos y/o técnicos/as) de las entidades representativas de las empresas de Economía Social<sup>197</sup>.

---

<sup>197</sup> Tal y como la define la propia Dirección, es decir, aquella compuesta por cooperativas y sociedades laborales.

**Cuadro 5.8: Muestra**

Organización y número de entrevistados	OSP	Valoración OSP	Consecuencias
2 técnicos de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco	✓	X	✓
2 representantes de ASLE-Asociación de Sociedades Laborales de Euskadi	X	✓	✓
2 representantes de Elkar-Lan, sociedad de utilidad pública para la promoción cooperativa	X	✓	✓
1 representante de Erkide, Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi	X	✓	✓
1 representante de FCAE, Federación de Cooperativas Agro-alimentarias de Euskadi	X	✓	✓
1 representante de FECOE, Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi	X	✓	✓

Fuente: elaboración propia

OSP: Orientación al Servicio del Público.

(\*): No se ha realizado la encuesta ni la entrevista con representantes de FCTE-Federación de Cooperativas de Transportistas de Euskadi debido a que, y según representantes de la misma, las cooperativas de transporte acuden, por lo menos las asociadas a esta federación, al servicio de fomento de la Dirección Transporte en vez a la de la Dirección de Economía Social por ser de características similares, sino iguales, y por tener mayor relación con la primera y no ser ayudas complementarias.

Se han seleccionado estos informantes dado que todos ellos se encuentran en una buena posición para poder comprender y describir las características y conceptos organizativos que se tratan, y en el caso de los técnicos de la Dirección por su independencia (laboral) con respecto a los partidos políticos.

En ambos casos, en primer lugar, se realizaron las respectivas llamadas telefónicas presentando el estudio tratando de asegurar su cooperación a la vez que se concertaba cita para la entrevista, y en segundo lugar, se envió el cuestionario que a su vez fue el guión de la entrevista. Todo este proceso se ha realizado entre diciembre de 2012 y enero de 2013. Además de llevar a cabo también diversas acciones de apoyo que han permitido lograr los niveles de respuesta pretendidos.

Una vez realizadas las entrevistas, se ha procedido, por un lado, a la transcripción de las mismas para poder llevar a cabo su análisis cualitativo. Y por otro lado, se han extraídos los datos de las encuestas codificándolos para la entrada en el programa estadístico *Dyane versión 4* para su análisis mediante técnicas cuantitativas. Para ello ha sido necesaria la creación de una base de datos a partir de los ítems de las escalas, en la que posteriormente, se dio entrada a los datos en la forma en la que se definió la base de datos.

### **4.3. Análisis de datos y resultados**

#### **4.3.1. Análisis de datos: Metodología**

Si bien para el estudio de la orientación de mercado la técnica de análisis más utilizada han sido las Ecuaciones Estructurales (SEM), atendiendo a que para modelos con cinco o menos variables latentes con más de tres indicadores por variable, y con comunalidades entre ítems elevadas (0,6 o mayor) el tamaño muestral mínimo recomendado es de 100 (Hair et al, 2009), es evidente que dada la muestra de la investigación es imposible llevar a cabo un análisis de Ecuaciones Estructurales (SEM).

De todas maneras dentro de las posibilidades de la muestra se ha llevado a cabo un análisis de las propiedades psicométricas de fiabilidad y validez de las escalas de medidas<sup>198</sup>, y se han utilizado diversas técnicas de análisis para el estudio del nivel o grado de orientación al servicio del público y sus consecuencias en la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.

##### **4.3.1.1. Fiabilidad y validez de las escalas**

En primer lugar, en cuanto a la fiabilidad de la escala se ha llevado a cabo mediante el Coeficiente  $\alpha$  de Cronbach (Cronbach, 1951). En la aplicación de las Ecuaciones Estructurales la fiabilidad de las escalas se suelen medir por medio del Coeficiente  $\alpha$  de

---

<sup>198</sup> Diversos autores critican la visión correlacional de la validez aunque defendiendo, unos, su testeo empírico (Hauduk, 1996), y otros, defendiendo una noción de validez como aseveración meramente cualitativa (Borsboom et al, 2004). Ambas posturas comparten la noción de validez de las escalas o indicadores de una variable latente como una aseveración cualitativa, pero para Hayduk debe ser contrastada empíricamente a través del test del modelo (Martínez y Martínez, 2009).

Cronbach (1951), análisis de la fiabilidad compuesta CR (Fornell y Larcker, 1981) y la varianza extraída promedio AVE (Fornell y Larcker, 1981). Pero en el caso de los dos últimos, aquellos que hacen referencia a la fiabilidad compuesta, es necesario o requiere la realización de un Análisis Factorial Confirmatorio que resulta imposible en nuestro caso (Aldás, 2013). Por ello, se ha optado por el Coeficiente  $\alpha$  de Cronbach. Mediante este coeficiente se mide la consistencia interna, es decir, el grado en que los ítems de la escala están correlacionados entre ellos, y si los ítems están altamente correlacionados sugiere que existe una variable común. Los valores aceptables para este coeficiente son  $\alpha \geq 0.7$  (Nunnally y Bernstein, 1994: 265-266)<sup>199</sup> y  $\alpha \geq 0.8$  (Carmines y Zeller, 1979: 51), y valores superiores a 0.9 pueden estar indicando la existencia de ítems redundantes (O'Rourke et al, 2005).

El  $\alpha$  de Cronbach es uno de los más utilizados para medir la confiabilidad de una escala, el grado en que la medida de una variable está libre de error aleatorio y, por ello, proporciona resultados consistentes (Santesmases, 2009). Se formula de la siguiente manera:

$$\alpha = \frac{k}{k - 1} \left( 1 - \frac{\sum_{i=1}^k \sigma_i^2}{\sigma_s^2} \right)$$

Donde:

k= Número de ítems de la escala.

$\sigma_i^2$ = Varianza del ítem i.

$\sigma_s^2$ = Varianza total de la escala.

Pero siendo la fiabilidad condición necesaria no es suficiente, por lo que debe llevarse a cabo un análisis de la validez en un segundo término. La validez es el grado en que un instrumento mide el concepto bajo estudio (Bohrstedt, 1976), existiendo diferentes tipos (Aldás, 2013 y Vila et al, 2000):

- Validez de contenido: siendo una escala un conjunto de preguntas (ítems) que se supone que reflejan todas las dimensiones del concepto que se quiere medir, la validez de contenido existe si recoge todas esas dimensiones. Es decir, el grado en

---

<sup>199</sup> Aunque Nunnally (1967) había propuesto valores de  $\alpha \geq 0.5$  o  $\alpha \geq 0.6$ , y que cambió a un  $\alpha \geq 0.7$  (Nunnally, 1978) sin explicación aparente. Y además, se considera que la fiabilidad es aceptable cuando no baja de 0.5-0.6 (Hair et al, 1999).

el que el contenido de los ítems es coherente con la definición del constructo y basado únicamente el juicio del investigado;

- y otros tres que se extraen del Análisis Factorial Confirmatorio y SEM que son:
  - o Validez convergente: existe cuando se definen distintos ítems para medir un mismo constructo/variable latente y estos ítems están fuertemente correlacionados. Es decir, grado en que los indicadores de un constructo determinado comparten una alta proporción de la varianza.
  - o Validez discriminante: existe si diversos instrumentos de medida están diseñados para medir distintas variables latentes/constructos y las correlaciones entre los instrumentos son bajas. Es decir, el grado en que un constructo es realmente distinto de los demás constructos.
  - o Validez nomológica: existe cuando el constructo/variable latente que se mide tiene relaciones con otros con los que teóricamente debería tener. Es decir, el constructo medido por indicadores propuestos guarda relación con otros conceptos teóricamente previsibles, concurrente o predictiva. Aunque no es muy utilizada en la actualidad.

En este caso, nos limitaremos a probar la validez de contenido de las escalas utilizadas ya que dadas las características de la muestra no es factible llevar a cabo un análisis de Ecuaciones Estructurales ni un Análisis Factorial Confirmatorio.

Con respecto a las consecuencias, dado que en el trabajo de campo se han obtenido datos de las consecuencias para diferentes públicos, se procederá a determinar si existen diferencias entre los valores dados por los diferentes públicos y llevar a cabo el análisis de la fiabilidad y validez en conjunto, utilizando para ello un análisis del test t de Student para cada variable/ítem. Concretamente, se realizará un análisis del test t para muestras independientes o no relacionadas, que se aplica de modo especial a muestras pequeñas ( $N \leq 30$ ), para contrastar la hipótesis nula de que las medias de dos muestras independientes, pudiendo ser de distinto tamaño, son iguales (Santestanes, 2009: 248-251). Pero además, una vez contrastado lo anterior, teniendo en cuenta la necesidad de

considerar de forma separada las dimensiones del performance/desempeño/consecuencias (Jaworski y Kohli, 1996) y el análisis de Cervera (1998), se ha procedido a verificar mediante un análisis factorial de componentes principales (ACP) con rotación *varimax* el número de dimensiones conceptualizadas dentro de las consecuencias para su posterior análisis de la fiabilidad y validez.

#### **4.3.1.2. Orientación al Servicio del Público y sus consecuencias**

En cuanto a la determinación del grado o nivel de orientación al servicio del público, se suele plantear la utilización de las puntuaciones de los factores o de las variables, teniendo ambas ventajas y desventajas, sin existir una única respuesta para todas las situaciones (Cervera, 1999a: 221 y 2004: 65). Las puntuaciones de los factores tienen la ventaja de representar una composición de todas las variables que cargan en el factor mientras que las variables representan una sola variable. Pero dado que las puntuaciones de los factores están basadas en correlaciones con todas las variables en el factor y estas correlaciones serán probablemente menores que la unidad, las puntuaciones son solo aproximaciones de los factores y como tales indicadores de los factores subyacentes expuestos a error, pero sigue siendo la mejor de las alternativas en el caso de escalas bien construidas, fiables y válidas (Hair, et al, 1992: 25).

En este caso, para el grado o nivel de orientación al servicio del público y sus consecuencias en la Dirección de la Economía Social del Gobierno Vasco, al no estar la escala testada y con poca evidencia de fiabilidad y validez se utilizaran las variables (Cervera, 1999a: 221).

Por tanto, y en primer lugar, siguiendo a Cervera (1999a: 224-225) con base en Trespacios et al (1997), se calculan los *niveles medios* de orientación al servicio del público por medio de las medias y teniendo en cuenta las desviaciones típicas en cada uno de los ítems incluidos en los factores/dimensiones.

En segundo lugar, pudiendo ser las técnicas cualitativas y las cuantitativas procedimientos complementarios, se desarrolla un *análisis cualitativo* de los aspectos de la orientación al servicio del público y sus consecuencias. El estudio cualitativo

proporciona información de gran utilidad para la interpretación de los resultados de las técnicas cuantitativas y, a su vez, proveyendo a los datos cuantitativos mayor valor cuando están arropadas con una información cualitativa que aporta una justificación de dichos datos (Fernández, 1999). Es más, “la combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos permite conseguir un conocimiento más completo del tema estudiado.” (Ortega, 2010: 143).

Y por último, se creará un *índice de medida* del nivel de orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social a partir de las variables/items (Gaski y Etzel, 1986: 71-81). Este índice consiste en la suma de las puntuaciones de los ítems de los factores/dimensiones de la orientación al servicio del público (Generación de información, diseminación de la información y respuesta a la información) y provee de una puntuación por medio de este proceso:

$$\sum_{j=1}^n \left( \sum_{i=1}^m x_{ij} \right)$$

$x_{ij}$  = respuestas del individuo  $i$  al ítem de la subescala  $j$   
 $m$  = número de ítems de la subescala  $j$   
 $n$  = número de subescalas

Con el objeto de hacer más comprensible dicha puntuación y dado que cada uno de los ítems puede llegar a tener una puntuación entre 1 y 5 puntos, es decir, son variables medidas en una escala Likert de 5, se han generado cuatro intervalos (Nada orientado, poco orientado, bastante orientado y muy orientado) que determinan los diferentes posibles niveles de orientación al servicio del público y sus consecuencias.

Pero en el caso de la valoración de la orientación al servicio del público por parte de las organizaciones representativas del público, además de lo anterior, se ha llevado a cabo un análisis de grupos (*cluster analysis*) con el que se obtienen grupos internamente homogéneos pero distintos entre sí respecto a la valoración de la orientación al servicio del público. Y una vez guardada la pertenencia al grupo en una variable, se ha procedido a realizar un *análisis factorial de correspondencia (AFC)* con tabulación de valores medios, siendo la variable independiente o columna la nueva variable de los grupos generados en análisis anterior y las variables fila los ítems/variables relacionados con las

consecuencias de la orientación al servicio del público para descubrir afinidades entre los dos conjuntos de variables (variables filas y columnas).

### **4.3.2. Análisis de resultados**

#### **4.3.2.1. Fiabilidad y validez de las escalas**

##### **a) Orientación al Servicio del Público**

Atendiendo a la metodología expuesta en el apartado 4.3.1.1 respecto a la fiabilidad de las escalas, se han obtenido los resultados que se muestran en la Tabla 5.1. Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado 4.1. de este capítulo, se ha tenido como referencia en la construcción de las escalas, y derivada de ella, las encuestas y el guión de la entrevista, la realizada por Cervera (1999a) y Cervera et al (1999b). Se ha optado por llevar a cabo el análisis de la fiabilidad de las escalas de las dimensiones diferenciando entre (Véase Anexo III: Diferentes constructos de la Orientación al Servicio del Público):

- OSP1: la escala validada y testada por Cervera,
- OSP2: la escala con base en OSP1 y añadiendo a criterio del investigador los ítems señalados en el punto 4.1 de este capítulo,
- OSP3: la escala original de Cervera<sup>200</sup>, y
- OSPTotal: la escala original de Cervera añadiendo a criterio del investigador los ítems señalados en el punto 4.1 de este capítulo.

De esta manera, se ha podido llevar a cabo el análisis de la confiabilidad de las escalas teniendo en cuenta los diferentes postulados planteados. Así, se observa que la dimensión de generación de información futura (referente a necesidades no cubiertas e impactos de la acción/decisión pública), en nuestro caso, carece de consistencia interna para con todos

---

<sup>200</sup> Es decir, escala que añade la escala validada y testada más aquellos ítems que quedaron fuera por cuestiones de mejora de la fiabilidad de la escala (Véase apartado 4.1.)

los casos, además de las escalas de respuesta a la información y generación de información presente en los casos para OSP1 y OSP2.

**Tabla 5.1: Coeficientes alpha de Cronbach para los diferentes constructos de la Orientación al Servicio del Público y sus escalas**

OSPs	$\alpha$ de Cronbach			
	GIp	GIf	DI	RI
<b>OSP1</b>	0,64	0,2963	0,96	0,3657
<b>OSP2</b>	0,63	0,2963	0,96	0,36
<b>OSP3</b>	0,7404	0,2963	0,9	0,6696
<b>OSPTotal</b>	0,7333	0,2963	0,9	0,6667

GIp: Generación de información presente.

GIf: Generación de información futuro.

DI: Diseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane Versión 4*.

Por ello, nos declinamos por el constructo orientación al servicio del público definido por OSPTotal pero con tres dimensiones (las clásicas de generación de información, diseminación de información y respuesta a la información). Son sus resultados de fiabilidad medidos mediante el alpha de Cronbach los que se muestran en la siguiente Tabla 5.2.

**Tabla 5.2: Coeficiente alpha de Cronbach para las escalas de la Orientación al Servicio del Público**

OSP	$\alpha$ de Cronbach		
	GI	DI	RI
	0,8201	0,9	0,6667

GIp: Generación de información presente.

GIf: Generación de información futuro.

DI: Diseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane Versión 4*.

A la vista de lo expuesto en la Tabla 5.2 y siendo los valores aceptables para este coeficiente un  $\alpha \geq 0.5$  o  $\alpha \geq 0.6$ , queda contrastada la fiabilidad o consistencia interna de las escalas.

Pero dado que el análisis de la fiabilidad es condición necesaria pero no suficiente para que las escalas sean válidas, procedemos al análisis de la validez. Validez que, como se ha señalado, en nuestro caso se probará con el análisis de la validez de contenido. Esta validez de contenido puede estar garantizada por el hecho de que para el desarrollo y definición de la escala de orientación al servicio del público se ha llevado a cabo una exhaustiva revisión de la literatura (Véase Capítulo II) y de una adaptación en el ámbito objeto de estudio (Véase el punto 4.1 de este Capítulo).

#### **b) Consecuencias de la Orientación al Servicio del Público**

Antes de proceder al análisis de la fiabilidad y validez, debemos reparar en el hecho de que en nuestro trabajo de campo hemos obtenido datos de las consecuencias para diferentes públicos, es decir, para los técnicos/trabajadores de la Dirección de Economía Social y para las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social que son el público objetivo de la Dirección.

Por ello, en primer lugar debemos establecer si existen diferencias entre los valores dados a las consecuencias por los diferentes públicos y así poder llevar a cabo el análisis de la fiabilidad y validez en conjunto. En este sentido, y en primer lugar, se ha llevado a cabo un análisis del test *t* de Student para cada variable/ítem.

El Test *t* de medias es una prueba estadística de contrastación de hipótesis para determinar la existencia de diferencias significativas entre dos valores medios, y concretamente, el test *t* para muestras independientes o no relacionadas es aquel que se aplica de modo especial a muestras pequeñas ( $N \leq 30$ ) para contrastar la hipótesis nula de que las medias de dos muestras independientes, pudiendo ser de distinto tamaño, son iguales (Santesmases, 2009: 248-251).

En este caso, no se rechaza la hipótesis nula de igualdad de medias en ninguno de los casos dado que en todos los casos el nivel de significación alcanzado es superior al

mínimo usual de  $p > 0,05$ , ni a un nivel de  $p > 0,01$ . Por lo que podemos afirmar que no existen diferencias significativas entre los valores medios asignados por los técnicos/trabajadores de la Dirección de Economía Social y los asignados por los representantes de las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social a las consecuencias.

**Tabla 5.3: Test t de Student para dos medias de muestras independientes sobre las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público**

Ítem	Nº Casos	t de Student	Grados de libertad	Significación (2 colas)
C1	7	1,0517	7	p = 0,3657
	2			
C4	7	1,0435	7	p = 0,3314
	2			
C5	7	0,7888	7	p = 0,4561
	2			
C6	7	-0,1584	7	p = 0,8786
	2			
C7	7	1,0691	7	p = 0,3205
	2			
C8	7	-0,4757	7	p = 0,6488
	2			
C9	7	1,1062	7	p = 0,3052
	2			
C10	7	-0,4757	7	p = 0,6488
	2			
C11	7	1,1062	7	p = 0,3052
	2			
C12	7	-0,9208	7	p = 0,3878
	2			

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane Versión 4*.

Por tanto, podemos proceder al análisis de la fiabilidad de la escala utilizando las dos muestras en su conjunto ya que no existen diferencias significativas en las respuestas respecto a las consecuencias.

Por ello utilizando las dos muestras como un único conjunto y teniendo en cuenta la necesidad de considerar de forma separada las dimensiones del performance/desempeño/consecuencias (Jaworski y Kohli, 1996) y el análisis de Cervera (1998), se ha procedido a verificar mediante un análisis factorial de componentes principales (ACP) con rotación *varimax* el número de dimensiones conceptualizadas dentro de las consecuencias.

El ACP es una técnica de análisis factorial que permite establecer dimensiones o factores subyacentes en la relación existente entre los valores de las variables que se analizan (Rummel, 1970 y Harman, 1976), es decir, trata de identificar la estructura de un conjunto de variables observadas y establece dimensiones en los datos (Santesmases, 2009: 395), reduciendo el conjunto original de variables en otro conjunto menor de factores (Stewart, 1981; Hair et al, 1999 y Luque, 2000).

Los factores son una combinación lineal de las variables observadas, son ortogonales o perpendiculares, es decir, son independientes y están incorrelacionados (Santesmases, 2009: 396), y se generan de forma ordenada con base a su importancia en la explicación de la varianza de las variables observadas (Green y Carroll, 1976). Al no ser los factores directamente observables (Cuadras, 1981), su designación es en parte subjetiva aunque se utilicen las cargas de los factores (carga de los factores es la correlación entre una variable observada y un factor obtenido por una combinación lineal de las variables observadas) con las variables observadas (Santesmases, 2009: 396).

En cuanto a la determinación del número de factores a retener, ésta también es, en parte, arbitraria y queda a juicio del investigador (Rummel, 1970), aunque existen diferentes criterios como ayuda a la hora de decidir el número de factores significativos (Stewart, 1981) aunque el utilizado por el programa *Dyane* es el de los valores propios superiores a 1.

Con el objetivo de facilitar la interpretación se lleva a cabo una rotación *varimax* (Kaiser, 1958), rotación ortogonal de los ejes factoriales con el objetivo de obtener que la correlación de cada variable sea lo más próxima a 1 con un solo factor y a 0 con los demás (Harman, 1976 citado en Santesmases, 2009). Así, se obtienen los factores que se muestran en la siguiente Tabla 5.4.

**Tabla 5.4: Cargas de los factores retenidos**

Ítems	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
C1	0,5174	<b>0,6782*</b>	0,2052	-0,1709
C4	0,0565	0,0096	-0,0334	<b>0,9905*</b>
C5	0,2488	<b>0,9011*</b>	-0,2530	0,0955
C6	-0,1430	<b>0,8205*</b>	0,4912	0,2052
C7	<b>0,9219*</b>	-0,0255	0,3155	0,1839
C8	0,3958	0,0999	<b>0,9048*</b>	-0,0472
C9	<b>0,9484*</b>	-0,0865	0,2667	0,0101
C10	0,3958	0,0999	<b>0,9048*</b>	-0,0472
C11	<b>0,8289*</b>	0,2355	0,2299	-0,0337
C12	-0,3960	<b>0,6263*</b>	0,1963	-0,2610
Valor propio	3,2597	2,4212	2,2480	1,1692
% de varianza	32,60%	24,21%	22,48%	11,69%
% acumulado	32,60%	56,81%	79,29%	90,98%

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

El primer factor que explica el 32,60% de la varianza, está asociado principalmente con los ítems/variables que hacen referencia a la participación del público en el ámbito del servicio público prestado por la Dirección de Economía Social.

**Cuadro 5.9: Factor 1**

Ítem Variable	Identificación
C7	La participación del público en la planificación de nuevos servicios es
C9	La participación del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es
C11	La participación del público en la prestación del servicio es

Fuente: Elaboración propia.

El segundo factor (24,21% de la varianza) está correlacionado con las variables C1, C5, C6 y C12. Las primeras tres son variables en relación con las características de los servicios prestados y, en cambio, C12 está relacionada conceptualmente con la participación por lo que desde un punto de vista teórico este resultado no es coherente.

**Cuadro 5.10: Factor 2**

Ítem Variable	Identificación
C1	El tiempo de prestación del servicio es
C5	La calidad de los servicios prestados por la dirección es
C6	La atención al público de la dirección es
C12	La participación de las organizaciones representativas del público en la prestación del servicio es

Fuente: Elaboración propia.

El tercer factor que explica el 22,48% de la varianza, está asociado principalmente con los ítems/variables que hacen referencia a la participación de las organizaciones representativas o interlocutores del público en el ámbito del servicio público prestado por la Dirección de Economía Social. Sin embargo, se observa que uno de los ítems (C12) que teóricamente debería estar asociado junto con los demás no lo está y se asocia con un factor que en un principio y teóricamente no debería estar: Factor 2.

**Cuadro 5.11: Factor 3**

Ítem Variable	Identificación
C8	La participación de las organizaciones representativas del público en la planificación de nuevos servicios es
C10	La participación de las organizaciones representativas del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es

Fuente: Elaboración propia.

El cuarto factor (13,54% de la varianza) tiene únicamente carga positiva con la variable C4 que alude a la satisfacción del público.

**Cuadro 5.12: Factor 4**

Ítem Variable	Identificación
C4	La satisfacción del público es

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, se han identificado cuatro factores que están compuestos por los ítems que se muestran en la Tabla 5.5 junto con el correspondiente alpha de Cronbach para el análisis de la consistencia interna de las escalas, en su caso. Debemos señalar que se ha decidió componer el factor/dimensión participación de los interlocutores por los ítems C10, C11 y C12. Porque aunque el ACP nos indique que este último ítem no está asociado con la escala de medida de la participación de los interlocutores del público, es evidente que su formulación está totalmente ligada a la misma.

**Tabla 5.5: Coeficiente alpha de Conbrach para las escalas de las consecuencias de la Orientación al Servicio**

Ítems	Dimensión Factor	$\alpha$ de Cronbach
C4	<b>Satisfacción</b>	-
C1	<b>Servicio</b>	<b>0,6818</b>
C5		
C6		
C7	<b>Participación Público</b>	<b>0,9581</b>
C9		
C11		
C8	<b>Participación Interlocutores</b>	<b>0,6842</b>
C10		
C12		

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

Se observa, a la vista de lo expuesto en la Tabla 5.5, que queda contrastada la fiabilidad o consistencia interna de las escalas ya que aunque en un principio los valores aceptables son un  $\alpha \geq 0.7$ , se considera que la fiabilidad es aceptable cuando no baja de 0.5-0.6 (Hair et al, 1999).

Por otro lado, han quedado fuera de este análisis ACP los ítems C2 y C3, debido a que son ítems que han sido valorados únicamente por los informante-claves de la Dirección de Economía Social por lo expuesto en el apartado 4.1 de este capítulo, relacionados con aspectos más internos del de la Dirección de Economía Social. En este caso, también, queda contrastada la fiabilidad o consistencia interna de la escala ya que supera el valor aceptable de  $\alpha \geq 0.7$  (Véase Tabla 5.6).

**Tabla 5.6: Coeficiente alpha de Conbrach para las escalas de las Consecuencias Internas**

Ítem Variable	Identificación	$\alpha$ de Cronbach
C2	Las relaciones entre funcionarios y los políticos es	0,8889
C3	El personal de la dirección tiene un sentimiento de pertenencia	

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se ha analizado en el caso de orientación al servicio del público, el análisis de la fiabilidad es condición necesaria pero no suficiente para que las escalas sean válidas, por lo que se debe proceder al análisis de la validez. Validez que, como se ha señalado, en nuestro caso se probará con el análisis de la validez de contenido. La validez de contenido puede estar garantizada por el hecho de que para el desarrollo y definición de las escalas dentro de las consecuencias de la orientación al servicio del público se ha llevado a cabo una exhaustiva revisión de la literatura (Véase Capítulo II y el punto 4.1 de este capítulo) y de un análisis empírico en este apartado por medio del Análisis de Componentes Principales de las consecuencias.

#### **4.3.2.2. Nivel de Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social**

En primer lugar y siguiendo a Cervera (1999a: 224-225) con base en Trespalacios et al (1997), se calculan los *niveles medios* de orientación al servicio del público por medio de las medias y teniendo en cuenta las desviaciones típicas en cada uno de los ítems incluidos en los factores/dimensiones.

**Tabla 5.7: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de la Orientación al Servicio del Público**

Ítems	Media	Desviación	Dimensión	Ítems	Media	Desviación	Dimensión
G1*	4	0	<b>GI</b> <b>3,63</b>	R1*	5	0	<b>RI</b> <b>4,25</b>
G2	3,5	0,5		R2*	5	0	
G3	3,5	0,5		R3*	5	0	
G4	4	0		R4*	4,5	0,5	
G5	3,5	0,5		R5*	4	0	
G6*	4,5	0,5		R6*	4	0	
G7*	3	1		R7*	4	0	
G8*	4,5	0,5		R8*	3	2	
G9*	4	1		R9*	5	0	
G10	3	1		R10	4,5	0,5	
G11*	4	0		R11	4	1	
G12*	3	0		R12	3,5	0,5	
G13*	3,5	0,5		R13	4	0	
G14	2,5	0,5		R14	4	0	
G15	4	0		R15	4	0	
D1	4	1	<b>DI</b> <b>3,7</b>	R16	4,5	0,5	
D2	3,5	0,5					
D3	4,5	0,5					
D4	3,5	0,5					
D5	3	0					

G1p: Generación de información presente.

G1f: Generación de información futuro.

DI: Diseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

Se observa (Véase Tabla 5.7) que el factor o dimensión que mayor puntuación obtiene es el de respuesta la información con una puntuación media de un 4,25; seguido por diseminación de la información con un 3,7; y por generación de información con un 3,63.

A continuación, se realiza un análisis más exhaustivo para cada escala, es decir, para cada dimensión del constructo orientación al servicio del público, valiéndonos de la

información obtenida por medio de las encuestas, es decir, un *análisis cualitativo* (Véase Anexo IV: Transcripciones – CD-Rom).

En primer lugar, en cuanto a la generación de información, la Dirección de Economía Social muestra una tendencia a trabajar con los interlocutores. Es decir, son los interlocutores/intermediarios (organizaciones representativas y promotoras) los canalizadores de todo, o casi todo el flujo de información que recibe la Dirección respecto al público objetivo:

“...pero sí tenemos, nos llegan informaciones de la sensibilidad, de (...), hay reuniones con, pues como bien conoces, con [Se refiere a interlocutores] y tal. ..., y luego también es verdad que una reunión es todo conflicto de intereses, entonces ellos te van a decir siempre arrimando el ascua para su sardinilla ¿no?” (D1, G1\*).

“...nosotros también tenemos unos intermediarios ahí que son los promotores. O sea que para nosotros el público objetivo final es difícil, no contactamos con ellos, yo personalmente me pongo en contacto pues porque conozco a gente que crea empresas, pero realmente el interlocutor son los promotores y con ellos sí tengo una fluida relación...” (D1, G4).

“...los interlocutores nuestros no es el beneficiario final, son las entidades representativas, las federaciones, las entidades promotoras (...)... pero la gente que no viene dentro del grupo, o sea que no está dentro de promotores o dentro de todo el entramado institucional que hay, pues evidentemente no nos enteramos (D1, G7\*).

”Aquí ya te digo los interlocutores en este caso también, o sea es decir, joe los que van a [Se refiere a interlocutores], joe a ellos les cuentan los problemas ¿no? O sea al final, yo no veo a estos y éste es el que me lo transmite a mí. Claro, ya esto supone un filtro porque estos también tienen sus intereses propios, pues claro algunas cosas no te llegas a enterar de la gente ¿no?” (D1, G14).

En segundo lugar, respecto a la diseminación de la información se destaca la influencia del tamaño de la unidad en este ámbito, ya que es muy citado en las entrevistas. De

hecho, el tamaño reducido de la Dirección es un factor facilitador de la comunicación dentro de la misma:

“Hombre te vuelvo a reiterar [Se refiere al entrevistador], y como bien tú conoces, esta dirección es muy pequeña, o sea que no hay cauces formales ni nada. Yo voy y le digo: [Se refiere a otro técnico de la Dirección], no sabes, le digo: oye que no entiendo esto o lo qué sea. (...) Sí, evidentemente yo creo que tenemos una comunicación fluida en los temas que hacen falta ¿no?” (D1, D5).

Y en tercer lugar, en cuanto a la respuesta a la información se puede destacar que está condicionada por el tamaño de la unidad, recursos económicos:

“...y luego claro tenemos tan poco dinero también...” (D1, R2\*).

Y por los procedimientos establecidos en el ámbito público:

“Pero bueno eso ya es la lentitud del aparato.” (D1, R15).

Aunque es indiscutible su implicación por la provisión de información al público:

“..., o sea que alguien se quede por desconocimiento será difícil.” (D1, R3\*).

Por otro lado, siguiendo lo expuesto en el apartado 4.3.1.2 de este capítulo sobre la creación de un *índice* de medida del nivel de orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social (Gaski y Etzel, 1986: 71-81), se han obtenido las siguientes puntuaciones (Véase Tabla 5.8), clasificadas respecto a cuatro intervalos, para cada uno de los constructos definidos aunque en este trabajo se ha tenido en consideración el último de ellos.

Se debe advertir que las puntuaciones conseguidas son la media entre las puntuaciones de los dos informantes-clave de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco dado que siendo una la unidad de análisis debe ser uno el valor.

**Tabla 5.8: Nivel de Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco**

Constructos	Puntuación	Categoría			
		Nada Orientada	Poco Orientada	Bastante Orientada	Muy Orientada
OSP1	24-120	X	X	94	X
OSP2	26-130	X	X	103	X
OSP3	34-170	X	X	132	X
<b>OSP</b>	36-180	X	X	<b>141</b>	X

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que con indiferencia de la escala que se utilice, aunque este trabajo se ha decidido por OSP para el análisis de la Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, ésta está bastante orientada al servicio del público. Por tanto, la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco tiene un nivel medio-alto de orientación al servicio del público, y así no se rechaza la hipótesis  $H_1$  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Orientación al Servicio del Público.

Respecto a las hipótesis planteadas para las diferentes dimensiones no rechazamos ninguna de ellas dado los valores medios que logran (Véase Tabla 5.7):

- $H_{1.1}$  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel en Generación de Información.
- $H_{1.2}$  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel en Diseminación de Información.
- $H_{1.3}$  La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel Respuesta a la Información

Pero, sí es verdad que la generación de información es la dimensión que más dudas surgen por el valor medio alcanzado, que se corresponde con el análisis cualitativo de las

encuestas en el que se subraya a los interlocutores como canalizadores y emisores de la información que recibe la Dirección (Véase Tabla 5.7).

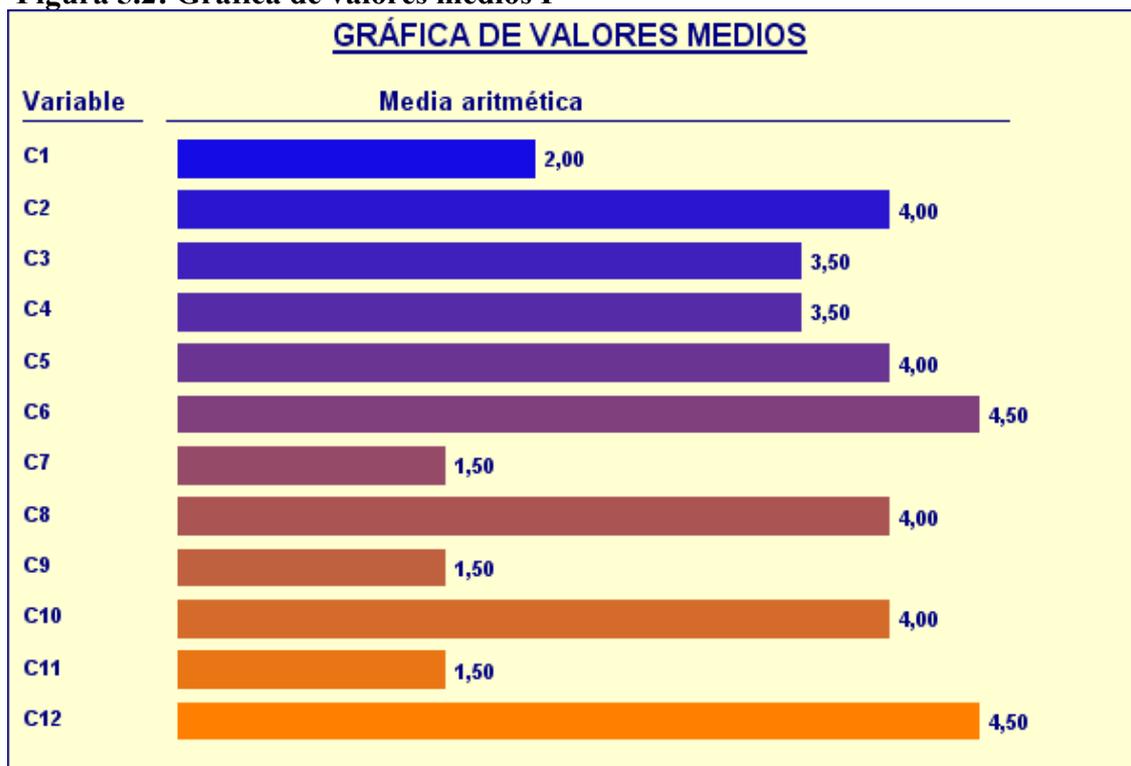
#### **4.3.2.3. Análisis de las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público**

En este caso también, teniendo como referencia a Cervera (1999a: 224-225) con base en Trespalacios et al (1997), se calculan los *niveles medios* de las consecuencias de la orientación al servicio del público por medio de las medias y teniendo en cuenta las desviaciones típicas en cada uno de los ítems incluidos.

Si bien en el apartado 4.3.2.1.b se ha determinado que no existen diferencias significativas entre los valores medios de las dos muestras, trabajadores/técnicos de la Dirección de Economía Social y representantes de las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social, se muestran los datos de manera conjunta y separada ya que en el caso de los informantes de la Dirección de Economía Social incluían dos ítems que no procedía incluir para los representantes de la organizaciones representativas y que son de interés.

Así, en primer lugar, respecto a las consecuencias valoradas por los informante-claves de la Dirección se han obtenido los valores que se muestran en la Figura 5.2 y la Tabla 5.9.

**Figura 5.2: Gráfica de valores medios I**



Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane Versión 4*.

**Tabla 5.9: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de las consecuencias I**

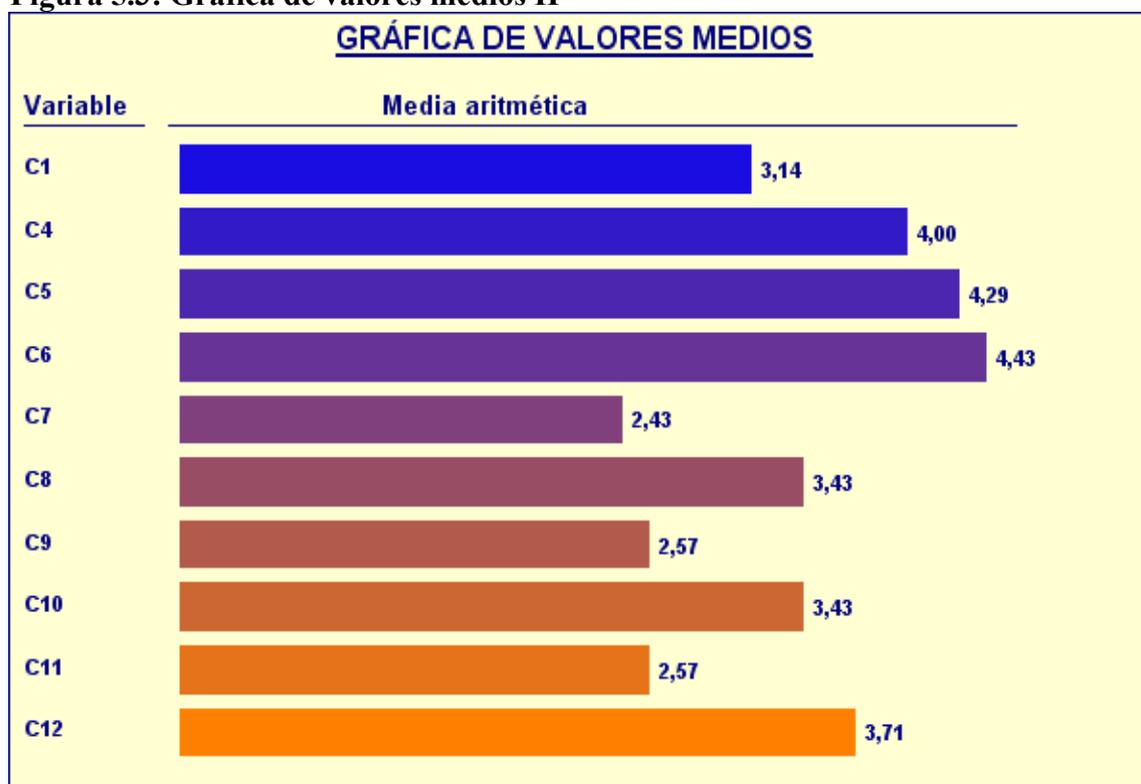
Ítems	Media	Desviación	Consecuencias
C4	3,5	0,5	<b>Satisfacción</b> <b>3,5</b>
C2	4	1	<b>Personal</b> <b>3,75</b>
C3	3,5	0,5	
C1	2	0	<b>Servicio</b> <b>3,5</b>
C5	4	0	
C6	4,5	0,5	
C7	1,5	0,5	<b>Participación</b> <b>Público</b> <b>1,5</b>
C9	1,5	0,5	
C11	1,5	0,5	
C8	4	1	<b>Participación</b> <b>Interlocutores</b> <b>4,16</b>
C10	4	1	
C12	4,5	0,5	

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

Se observa (Véase Tabla 5.9) que el factor o dimensión que mayor puntuación obtiene es la que hace referencia a la participación de los interlocutores u organizaciones representativas con una puntuación media de un 4,16; seguido por las consecuencias denominadas personal con un 3,75; la satisfacción con el servicio y con las características del servicio con un 3,5; y por la participación del público con un 1,5.

En segundo lugar, en cuanto a las valoraciones obtenidas por parte de los informantes-claves de las organizaciones representativas dan lugar a los datos que se muestran en la Figura 5.3 y la Tabla 5.10.

**Figura 5.3: Gráfica de valores medios II**



Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane Versión 4*.

**Tabla 5.10: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de las consecuencias II**

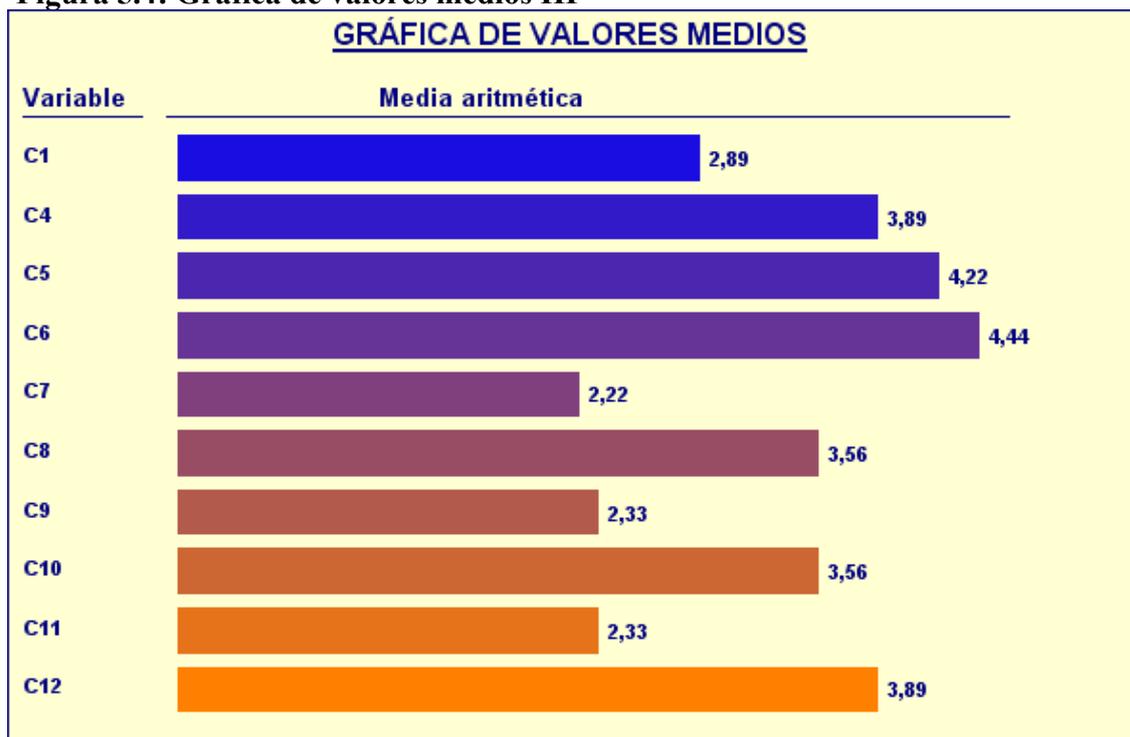
Ítems	Media	Desviación	Consecuencias
C4	4	0,53	<b>Satisfacción</b> <b>4</b>
C1	3,14	1,36	<b>Servicio</b> <b>3,953</b>
C5	4,29	0,45	
C6	4,43	0,49	
C7	2,43	1,05	<b>Participación</b> <b>Público</b> <b>2,523</b>
C9	2,57	1,18	
C11	2,57	1,18	
C8	3,43	1,4	<b>Participación</b> <b>Interlocutores</b> <b>3,523</b>
C10	3,43	1,4	
C12	3,71	1,03	

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

A la vista de los datos expuestos en la Tabla 5.10, en este caso la consecuencia que mayor puntuación logra es la satisfacción con un 4, le sigue los atributos o características de los servicios prestados con un 3,953; participación de los interlocutores u organizaciones representativas con una puntuación media de un 3,52; y en último lugar, la participación del público con un 2,523.

Y en tercer y último lugar, respecto al conjunto de los informante-claves los datos que obtienen son los que se muestran a continuación (Figura 5.4 y Tabla 5.11).

**Figura 5.4: Gráfica de valores medios III**



Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane Versión 4*.

**Tabla 5.11: Medias y desviaciones de los ítems de las dimensiones de las consecuencias III**

Ítems	Media	Desviación	Consecuencias
C4	3,89	0,57	<b>Satisfacción</b> <b>3,89</b>
C1	2,89	1,29	<b>Servicio</b> <b>3,85</b>
C5	4,22	0,42	
C6	4,44	0,50	
C7	2,22	1,03	<b>Participación</b> <b>Público</b> <b>2,703</b>
C9	3,56	1,34	
C11	2,33	1,15	
C8	3,56	1,34	<b>Participación</b> <b>Interlocutores</b> <b>3,26</b>
C10	2,33	1,15	
C12	3,89	0,99	

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

En relación al conjunto, la puntuación más alta es otorgada a la satisfacción con un 3,89 seguida de las características del servicio, la participación de los interlocutores y la participación del público con una puntuación de 3,85; 3,26 y 2,70 respectivamente.

Seguidamente, se llevará a cabo por medio del análisis de las encuestas un *estudio cualitativo* con respecto a las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social (Véase Anexo IV: Transcripciones – CD-Rom).

Por un lado, en cuanto a la satisfacción, viene a estar muy asociada al tiempo de prestación del servicio en sí misma:

“...la ayuda está bien pero estaría todavía mejor si nos llega antes.” (E2, C4).

“...pero ¡hasta que la reciben!...cuando la reciben” (E7, C4).

“...están muy relacionadas [Se refiere a ésta y a la anterior: C1]...se entrelazan” (E5, C4).

Por otro lado, con respecto a las características del servicio, es el ítem del tiempo el que mayor número de matizaciones u observaciones recibe debido a la complejidad de la definición del tiempo de prestación del servicio:

“...se resuelve rápido pero hay una cuestión y es que resuelve rápido pero el programa sale tarde, ¿no? No podrían resolver lento porque se les va el ejercicio.” (E1, C1).

Por lo que se ha llegado a plantear “...que pudiera ser programas que estuvieran abiertos a lo largo del año. Pero también entiendes (...) que es muy difícil, que para la Administración es muy difícil que sean pues como hay otros programas que están abiertos a lo largo del año.” (E6, C1). Pero el sistema actual, “...tiene la ventaja con respecto a otras ayudas de que se espera que todo el mundo las meta y luego si no llega se prorratea y se, digamos, a diferencia de otros programas de otras administraciones en el qué lo que ocurre es que se abre y por orden caída, entonces ¿qué ocurre? El primero cobra todo y el último igual no cobra nada porque se ha agotado.” (E2, C1).

Y también, se subraya en relación con la calidad de los servicios y la atención el gran papel de los técnicos de la Dirección (Véase Anexo IV: Transcripciones E1, C5; E2, C6; E6, C10; y E7, C6 – CD-Rom).

Por último, en cuanto a la participación, “normalmente la Dirección de Economía Social trabaja con las entidades representativas de la Economía Social” (E1, C9) y “el público...es sólo un receptor del mensaje” (E1, C7) porque ocurre que “...a veces les llegan información que dicen: ¿De qué me estás hablando? No lo entiendo. Entonces te pasan a ti la madeja y te dicen: mira, lo que tú veas, vosotros sois los que os relacionáis con ellos.” (E5, C9). Pero es sobre todo en la prestación del servicio donde se hace más visible esta participación ya que los interlocutores son “...prescriptores de la idea...Nosotros circularizamos, hablamos con ellos y luego acceder a los programas.” (E1, C12); “Comunicamos y lo que hacemos luego es tramitar nosotros en nombre de ellos pero hacemos nosotros todo lo que es la tramitación.” (E6, C12); además “En alguna, por ejemplo, en las ayudas a emprender ya somos nosotros los receptores de (...) de hasta la documentación.” (E4, C12), “...ahora con la nueva regulación que han hecho,...las entidades promotoras, o sea [Se refiere a un interlocutor], tiene que hacer la solicitud en nombre y representación de la cooperativa.” (E2, C11) y “...todo tramitación telemática” (D1, C12).

Aunque sí que en ocasiones el público participa por medio de trabajos que realizan los interlocutores por iniciativa de la Dirección “desde el punto de vista de que nos encarga hacer el Observatorio.” (E2, C8), “...observatorio, que hacemos todos los años, pues a todas las cooperativas que han participado en la puesta en marcha se les entrevista...sus opiniones tanto sobre lo que son las ayudas existentes como lo que ellos echan en falta o, incluso, las mejoras que pondrían en funcionamiento.” (E2, C8).

Por otro lado, siguiendo lo expuesto en el apartado 4.3.1.2 de este capítulo sobre la creación de un *índice* de las consecuencias y teniendo en cuenta la necesidad de considerar de forma separada las dimensiones del performance/desempeño/consecuencias (Jaworski y Kohli, 1996), se han obtenido las siguientes puntuaciones (Véase Tabla 5.12) clasificadas respecto a cuatro intervalos.

Se debe advertir que las puntuaciones conseguidas son la media entre las puntuaciones de los informante-claves de las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social y de la Dirección de Economía Social, excepto para el caso de las consecuencias internas que contaremos solamente con estos últimos.

**Tabla 5. 12: Nivel de las consecuencias de la Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco**

Dimensiones	Puntuación	Categoría			
		Nada Bueno/a	Poco Bueno/a	Bastante Bueno/a	Muy Bueno/a
<b>Satisfacción</b>	1-5	X	X	<b>3,89</b>	X
<b>Servicio</b>	3-15	X	X	<b>11,55</b>	X
<b>Participación Público</b>	3-15	X	<b>8,11</b>	X	X
<b>Participación Interlocutores</b>	3-15	X	X	<b>9,78</b>	X
<b>Personal</b>	2-10	X	X	<b>7,5</b>	X

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se puede observar en la Tabla 5.12, la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, con un nivel de orientación al mercado bastante alto, logra un performance bastante bueno en términos generales, por lo que no se rechaza la hipótesis  $H_2$  La Dirección de Economía Social tiene un muy buen rendimiento/performance. Pero tenemos que tener en cuenta, como ya se ha citado anteriormente, que si es necesario separar las dimensiones del performance/desempeño/consecuencias (Jaworski y Kohli, 1996), debemos contrastar cada una de ellas. Por lo que las hipótesis que debemos plantear son:

- $H_{2.1}$  El público de la Dirección de Economía Social está muy satisfecho.
- $H_{2.2}$  Los servicios prestados por la Dirección de Economía Social se valoran muy positivamente.
- $H_{2.3}$  La participación del público en la Dirección de Economía Social es muy alta.

- $H_{2.4}$  La participación de las organizaciones representativas o interlocutores del público en la Dirección de Economía Social es muy alta.
- $H_{2.5}$  El rendimiento de la Dirección de Economía Social respecto al personal es muy alto.

Todas las hipótesis expuestas no se rechazan excepto la hipótesis  $H_{2.3}$  La participación del público en la Dirección de Economía Social es muy alta. Es decir, podemos afirmar que el público de la Dirección de Economía Social está satisfecho, los servicios prestados se valoran positivamente, la relación del personal de la Dirección de Economía Social es buena, pero la participación del público es pequeña.

#### **4.3.2.4. Valoración público de la Orientación al Servicio del Público**

En este caso también, teniendo como referencia a Cervera (1999a: 224-225) con base en Trespalacios et al (1997), se calculan los *niveles medios* de las valoraciones de los representantes de las organizaciones representativas sobre la importancia de diferentes aspectos relacionados con las dimensiones de la orientación al servicio del público por medio de las medias y teniendo en cuenta las desviaciones típicas en cada uno de los ítems incluidos.

**Tabla 5.13: Medias y desviaciones de la valoración de las dimensiones de la Orientación al Servicio del Público**

Ítems	Media	Desviación	Dimensiones
O1	4,434	0,73	<b>GI</b> <b>4,12</b>
O2	4,86	0,35	
O3	4,14	0,64	
O4	3,71	1,03	
O5	3,29	0,7	
O6	4,29	0,88	
O7	4,29	0,7	<b>DI</b> <b>4,29</b>
O8	4,29	0,7	
O9	4,43	0,49	<b>RI</b> <b>4,57</b>
O10	4,57	0,49	
O11	4,57	0,73	
O12	4,71	0,7	
O13	4,57	0,73	

GI: Generación de información presente.

DI: Diseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

Tal y como se aprecia en la Tabla 5.13, el factor o dimensión que mayor puntuación obtiene es el de respuesta a la información con una puntuación media de un 4,57; seguido por diseminación de la información con un 4,29; y por generación de información con un 4,12.

Seguidamente, se llevará a cabo por medio del análisis de las encuestas un *estudio cualitativo* con respecto a la disposición de los interlocutores a la orientación al servicio del público y sus dimensiones en el ámbito de la Dirección de Economía Social (Véase Anexo IV: Transcripciones – CD-Rom).

Con respecto a la generación de información, es ésta una dimensión se le atribuye una gran importancia ya que es la base de la gestión:

“...todo lo que tiene que ver con la planificación se hace desde la información...” (E1, O1) y “...para que haya una buena programación y una buena gestión, y para que haya una coherencia entre la política y la realidad ¿no?...” (E1, O2).

“Es decir, no se puede estar haciendo políticas públicas sobre previsiones no contrastadas...” (E4, O1).

Pero “...otra cosa es luego también cuál es, digamos, las repercusiones que puede tener esa información...igual no tengo margen de maniobra” (E2, O1), es decir, “...pero si yo tengo una dotación presupuestaria X.” (E2, O2).

Es de destacar en la diseminación de información la introducción de un nuevo aspecto en el ámbito de la coordinación, ya que se hace referencia a que la coordinación debería llevarse a cabo también, o avanzar más, con respecto a Administraciones de las que se requiere documentación a la entidad: “...certificado de estar al corriente en la Seguridad Social, estar al corriente en Hacienda,...” y “...se pueden coordinar entre Administraciones y no marear al administrado.” (E7, O8).

En la dimensión respuesta a la información, se subraya la necesidad de considerar a los interlocutores como destinatarios respecto a la provisión de información de la Dirección y a la participación:

“Sobre todo a las entidades representativas porque el cliente final, que es la empresa, se puede perder” o “...tiene menos visión global.” (E1, O11).

“...las empresas tienen una visión más particular, más parcial, y hay que intentar legislar desde lo general, los intereses generales más o menos. Es decir, teniendo en cuenta pues la información que se tenga del sector ¿no?, pero eso te lo van a dar las agrupaciones más que la empresa a nivel individual. La empresa te puede decir. Si tú preguntas a miles de empresas a través de cuestionarios te pueden dar una información, pero hay que preguntar a miles.” (E1, O13), es más, la empresa te puede decir: “tengo un ente representativo, que

es el ente representativo y olvídeme, yo canalizo todo a través de mi ente de representación. Que tiene su lógica, hay una delegación y dice: oiga mire, lo que nosotros necesitamos lo conoce [Se refiere a los interlocutores]. Déjeme en paz.” (E2, O13). Por tanto, “...más en las agrupaciones representativas, sin perjuicio que se pueda trabajar desde las empresas...” (E1, O13), es decir, “...tiene que ser directa o indirectamente.” (E6, O13), “...hay que ir y hay que hablar con las empresas o las distintas federaciones de empresas, etc. que son los que realmente conocen un poco a esas empresas con nombres y apellidos...” (E4, O13). Aunque “...a las empresas se les puede y se les debe consultar...hay que moderar el uso, porque sino estás, digamos, saturando y cansando...” (E2, O13).

E incluso se plantea redefinir el modo de prestación del servicio y que sea el propio interlocutor quién sea el beneficiario de las ayudas y se encargue de llevar a cabo toda la ayuda:

“...es que el beneficiario de los programas sea la entidad representativa para desarrollar actividades en las propias empresas.” (E1, observaciones finales). “La Dirección pacta con nosotros, oye queremos llevar a delante esto en X empresas (...) y llegas a las X, porque ya te encargas tú con ese programa con el presupuesto que te de la Dirección de llegar a las empresas, y luego lo que tienes que hacer es el trabajo obviamente y justificarlo.” (E1, observaciones finales).

Visualización de la Dirección “...es fundamental, algún mecanismo para visualizar a la Dirección como tal.” (E6, O13).

“...estamos haciendo de intermediarios..., pero es que, de alguna manera, casi nos ven a nosotros muchas veces como que les damos la subvención nosotros.” (E7, Observaciones)

Por otro lado, siguiendo lo expuesto en el apartado 4.3.1.2 de este capítulo sobre la creación de un *índice* de medida del nivel de orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social (Gaski y Etzel, 1986: 71-81), se han obtenido las siguiente puntuación (Véase Tabla 5.14), clasificada respecto a cuatro intervalos, para el nivel de valoración del público de la orientación al servicio del público. Se advierte que la

puntuación conseguida es la media entre las puntuaciones de los informante-claves de las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social.

**Tabla 5.14: Nivel de valoración del público de la Orientación al Servicio del Público de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco**

OSP	Puntuación	Categoría			
		Muy Baja	Baja	Alta	Muy Alta
	13-65	X	X	X	<b>56,15</b>

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de la Tabla 5.14, la orientación al servicio del público obtienen puntuaciones elevadas dando lugar a afirmar que los interlocutores del público objetivo de la Dirección de Economía Social tiene una muy buena disposición hacia la misma y sus dimensiones de respuesta a la información, diseminación de información y generación de información, por este orden. Por tanto, no se rechaza la hipótesis  $H_3$  El público objetivo de la Dirección de Economía Social valora positivamente la aplicación de la Orientación al Servicio del Público en la Dirección.

Por último, se analiza la relación entre la valoración del público objetivo de la Dirección de Economía Social sobre la importancia de la orientación al servicio del público en la gestión del servicio de fomento de la Dirección y la valoración sobre el rendimiento/*performance* de ésta. En primer lugar, se ha realizado un análisis de grupos (*cluster analysis*) modelo ascendente de algoritmo de Johnson (1967) con el método de encadenamiento completo, que se ajusta mejor a muestras pequeñas (Victoria et al 2010), con los ítems o variables anteriores (Véase Tabla 5.13 y para su denominación Cuadro 5.7) para los 7 informante-claves de las organizaciones representativas del público objetivo de la Dirección de Economía Social, es decir, de las entidades de Economía Social.

De este análisis se han obtenido tres grupos que explica el 65,45% de la suma de las varianzas de las 10 variables utilizadas para formar los grupos (Véase Tabla 5.16). El primer grupo está formado por 2 integrantes, el segundo por 4 y el tercero por 1 (Véase Tabla 5.15).

**Tabla 5.15: Grupos finales retenidos**

Grupo N°	N° Integrantes	Código numérico de los integrantes
1	2	1, 7
2	4	2, 4, 3, 5
3	1	6

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

**Tabla 5.16: Varianza de las variables explicada por la partición**

Suma de cuadrados del total de variables de la muestra	44,86
Suma de cuadrados intragrupos (varianza que permanece)	15,50
Suma de cuadrados intergrupos (varianza explicada)	29,36
% de varianza explicada por la partición en 3 grupos	65,45%

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

A continuación la Tabla 5.17 recoge la tabulación cruzada de valores medios, cuya finalidad es comprobar si existen diferencias entre los valores medios de las variables utilizadas, calculados sobre el total de la muestra y para cada uno de los grupos generados (variables columna o independientes). Para determinar si las diferencias entre los valores medios de las variables son significativas, se utiliza el estadístico *F* de Snedecor con  $(c-1)(n-c)$  grados de libertad y por tanto se contrasta la hipótesis nula de no diferencia entre medias. Tal y como se puede observar, las diferencias de las medias de las variables O2, O4, O8, O11 y O12 son significativas para un nivel de significación ( $p < 0,05$ ), es decir, se rechaza la hipótesis nula de no diferencia entre medias.

También se muestra en la Tabla 5.17 con un signo “+” el grupo que tiene la media más alta de la variable considerada y con un signo “-” el grupo cuya media es menor. Así, el grupo 1 se distingue, respecto a la generación de información, por valorar más aspectos relacionados directamente con el público<sup>201</sup>, respecto a la diseminación de la información,

<sup>201</sup> Tiene la media más alta en la variable O2: Generación de información sobre necesidades presentes y futuras del público objetivo (variable con diferencias significativas entre grupos) y la más baja en O4: Generación de información sobre el entorno del público (variable con diferencias significativas entre

por valorar más la disseminación de información dentro de la Dirección de Economía Social<sup>202</sup>, y respecto a la respuesta a la información, por valorar más la información y comunicación al público y el tener en consideración las necesidades del público a la hora de diseñar el servicio<sup>203</sup>.

El grupo 2 se caracteriza (Véase Tabla 5.17), respecto a la generación de información, por valorar positivamente casi todos los ítems de la dimensión pero con mayor énfasis en lo relacionado con el entorno del público<sup>204</sup>, respecto a la disseminación de la información, por la importancia que otorga a la coordinación con otras instancias<sup>205</sup>, y respecto a la respuesta a la información, por valorar más los aspectos de participación del público y la consideración de información de los servicios prestados y sus beneficiarios<sup>206</sup>.

Y por último, el grupo 3 se identifica (Véase Tabla 5.17) por ser el grupo que asigna menor importancia a todos los ítems de las dimensiones de la orientación al servicio del público porque obtiene en casi todos la media más baja.

---

grupos) y O5: Generación de información sobre actuaciones de otras unidades administrativas prestadoras de servicios análogos al mismo público objetivo.

<sup>202</sup> Tiene la media más alta en O7: La disseminación (esparcir, hacer fluir) de la información en toda la dirección.

<sup>203</sup> Tiene la media más alta en la variable O11: Proveer información al público objetivo sobre todo lo relacionado con el servicio que se presta y O12: Poseer unos buenos canales de comunicación con el público (variables con diferencias significativas entre grupos), y en O9: Consideración en el diseño del servicio público las demandas y necesidades del público objetivo (Está relacionado con lo dicho respecto a O2).

<sup>204</sup> Tiene la media más alta en la variable O4: Generación de información sobre el entorno del público (variable con diferencias significativas entre grupos), O1: Generación de información sobre opinión de los beneficiarios, O3: Generación de información sobre el público en general, O5: Generación de información sobre actuaciones de otras unidades administrativas prestadoras de servicios análogos al mismo público objetivo, y O6: Generación de información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios.

<sup>205</sup> Tiene la media más alta en la variable O8: Coordinación con otras instancias (variable con diferencias significativas entre grupos).

<sup>206</sup> Tiene la media más alta en la variable O13: Participación del público en el diseño e implementación de los servicios y O10: Consideración, en el diseño del servicio público la información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios.

**Tabla 5.17: Tabulación cruzada de medias y desviaciones estándar de las variables en los grupos generados (Con prueba F de Snedecor / Tabla ANOVA)**

			Total Muestra	Grupos originados por la partición			
				Grupo 1 A	Grupo 1 B	Grupo 1 C	
N° Integrantes:			7	2	4	1	
Suma de cuadrados:			44,86	7,00	8,50	0,00	
N°	Ítems	Estadísticos					F de Snedecor F(2, 4)
1	O1	Media: Desv.Std.	4,43 0,73	4,50 0,50	4,75+ 0,43	3,00- 0,00	3,94 p = 0,1133
2	O2	Media: Desv.Std.	4,86 0,35	5,00+ 0,00	5,00 0,00	4,00- 0,00	10.000,00 p = 0,0000
3	O3	Media: Desv.Std.	4,14 0,64	4,00 0,00	4,50+ 0,50	3,00- 0,00	3,71 p = 0,1225
4	O4	Media: Desv.Std.	3,71 1,03	2,50- 0,50	4,50+ 0,50	3,00 0,00	7,90 p = 0,0408
5	O5	Media: Desv.Std.	3,29 0,70	2,50- 0,50	3,75+ 0,43	3,00 0,00	3,49 p = 0,1329
6	O6	Media: Desv.Std.	4,29 0,88	4,00 1,00	4,75+ 0,43	3,00- 0,00	1,95 p = 0,2566
7	O7	Media: Desv.Std.	4,29 0,70	4,50+ 0,50	4,50 0,50	3,00- 0,00	2,57 p = 0,1914
8	O8	Media: Desv.Std.	4,29 0,70	4,00 0,00	4,75+ 0,43	3,00- 0,00	7,14 p = 0,0479
9	O9	Media: Desv.Std.	4,43 0,49	4,50+ 0,50	4,50 0,50	4,00- 0,00	0,29 p = 0,7656
10	O10	Media: Desv.Std.	4,57 0,49	4,50 0,50	4,75+ 0,43	4,00- 0,00	0,74 p = 0,5317
11	O11	Media: Desv.Std.	4,57 0,73	5,00+ 0,00	4,75 0,43	3,00- 0,00	7,90 p = 0,0408
12	O12	Media: Desv.Std.	4,71 0,70	5,00+ 0,00	5,00 0,00	3,00- 0,00	10.000,00 p = 0,0000
13	O13	Media: Desv.Std.	4,57 0,73	4,00 1,00	5,00+ 0,00	4,00- 0,00	1,71 p = 0,2899

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

A partir de las nuevas variables generadas con el análisis “cluster” se ha procedido a realizar un análisis factorial de correspondencia (AFC) con tabulación de valores medios, siendo la variable independiente o columna la nueva variable de los grupos generados en análisis anterior y las variables fila los ítems/variables relacionados con las consecuencias de la orientación al servicio del público ya citados 4.3.2.3 (Véase Tabla 5.18).

**Tabla 5.18: Valores medios**

Variables Fila	GRUPOS – Grupos obtenidos en el análisis “cluster”		
	Grupo 1 A	Grupo 2 B	Grupo 3 C
C1	2,50	3,25	4,00
C4	4,00	4,25	3,00
C5	4,50	4,25	4,00
C6	4,50	4,50	4,00
C7	1,00	3,00	3,00
C8	1,50	4,25	4,00
C9	1,00	3,00	4,00
C10	1,50	4,25	4,00
C11	1,50	3,00	3,00
C12	4,50	3,50	3,00

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

El objetivo principal del AFC es descubrir afinidades entre dos conjuntos de variables (variables filas y columnas), en este caso, entre los grupos generados en base a las valoraciones obtenidas de las dimensiones de la OSP y las consecuencias de la misma. El estudio de las interrelaciones se realiza por medio de representaciones gráficas de las variables en un espacio  $n$ -dimensional, representaciones que se obtienen a partir de los valores de las coordenadas calculadas por el AFC (Santesmases, 2009: 408).

La medida de asociación entre variables filas y columnas vienen dadas por la *inercia total*, cociente entre el valor de  $j_i$  cuadrado y la suma de los valores. Cada factor contribuye a la inercia en forma decreciente y dentro de cada eje/factor las variables contribuyen a la inercia en función de su coordenada y la suma total de los valores de la variable columna o fila (Santesmases, 2009: 408).

La interpretación del significado de cada eje factorial tiene aspectos subjetivos y se debe hacer en función de la posición que ocupan sobre el eje las distintas variables filas y columnas (Santesmases, 2009: 408).

Como se puede observar del análisis, el primer eje factorial o factor para la posterior representación gráfica explica el 94,23% de la varianza explicada y el segundo factor el 5,77%, quedando explicado el 100% con ambos (Véase Tabla 5.19).

**Tabla 5.19: Valores y vectores propios**

	Factor 1	Factor 2
<b>Valor propio</b>	0,0552	0,0034
<b>% de varianza explicada</b>	94,23%	5,77%
<b>% acumulado</b>	94,23%	100,00%
<b>Vectores propios</b>	1,6338	-0,3078
	-0,3787	1,2387
	-0,8108	-1,0552

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

Siguiendo el estudio de las columnas, el primer eje presenta una mayor correlación con la variable Grupo 1=A del 0,9978 y la variable Grupo 3=C con una correlación del 0,9060, que suponen el 70,92% y el 23,73% de la inercia explicada y los dos extremos, positivo y negativo, del factor respectivamente (Véase Tabla 5.19). En cuanto al estudio de las filas respecto al primer factor/eje, son las variables 10, 7, 8, 6 y 2 las que representan la mayor parte de la inercia en ese mismo orden, y donde 6, 7 y 8 tienen coordenadas negativas y 10, 7 y 2 positivas (Véase Tabla 5.20).

El segundo factor, menos importante en cuanto a su contribución a la inercia, está explicado en mayor medida por la variable columna Grupo 2=B, y por las variables fila 1, 7, 2, 6, y 8, en este orden, con coordenadas positivas de las variables 2, 6 y 8 y negativas 1 y 7 (Véase Tabla 5.20).

**Tabla 5.20: Estudio columnas y filas**

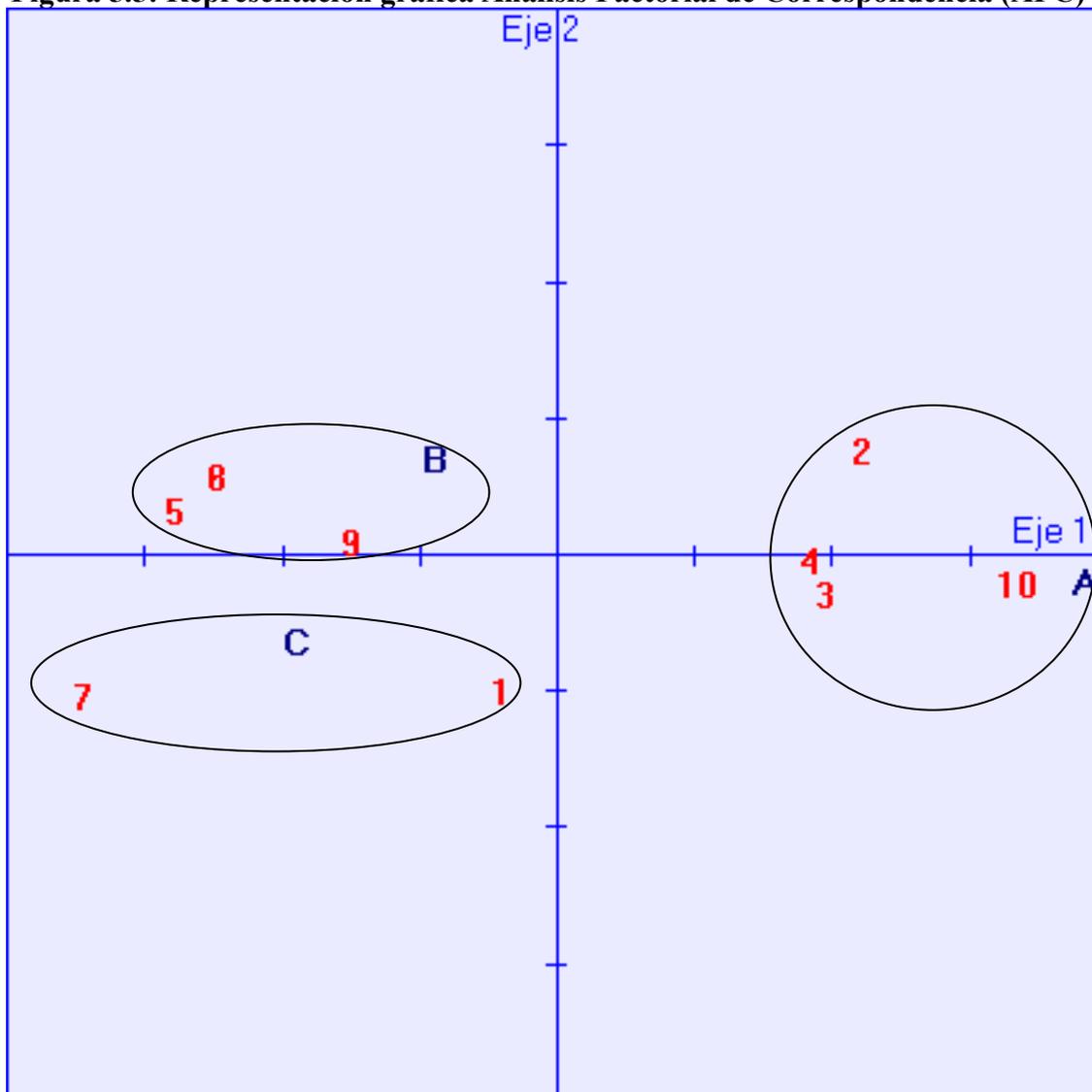
Variables Columna	Eje 1			Eje 2		
	Coordenada	Correlación	% inercia explicada	Coordenada	Correlación	% inercia explicada
<b>Grupo 1 A</b>	0,3838	0,9978	70,92	-0,0179	0,0022	2,52
<b>Grupo 2 B</b>	-0,0890	0,6041	5,36	0,0720	0,3959	57,30
<b>Grupo 3 C</b>	-0,1905	0,9060	23,73	-0,0614	0,0940	40,18
Variables Fila	Eje 1			Eje 2		
	Coordenada	Correlación	% inercia explicada	Coordenada	Correlación	% inercia explicada
<b>1: C1</b>	-0,0400	0,1403	0,28	-0,0989	0,8597	28,28
<b>2: C4</b>	0,2216	0,8919	10,04	0,0771	0,1081	19,86
<b>3: C5</b>	0,1960	0,9817	8,90	-0,0268	0,0183	2,71
<b>4: C6</b>	0,1850	0,9998	8,08	-0,0024	0,0002	0,02
<b>5: C7</b>	-0,2764	0,9845	9,71	0,0347	0,0155	2,50
<b>6: C8</b>	-0,2464	0,9445	10,75	0,0597	0,0555	10,31
<b>7: C9</b>	-0,3432	0,9195	17,12	-0,1015	0,0805	24,46
<b>8: C10</b>	-0,2464	0,9445	10,75	0,0597	0,0555	10,31
<b>9: C11</b>	-0,1490	0,9937	3,03	0,0119	0,0063	0,31
<b>10: C12</b>	0,3268	0,9964	21,34	-0,0195	0,0036	1,25

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

La representación gráfica (Figura 5.5), muestra diversas asociaciones entre variables fila, consecuencias de la OSP y columna, grupos de informante-claves de las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social. Así, el Grupo A, formado por aquellos entrevistados que valoran positivamente la orientación al servicio del público pero centrandose en los aspectos más relacionados con el público, se asocia con mayor satisfacción, calidad, atención y participación de las organizaciones representativas en la prestación del servicio. El Grupo B, formado por aquellos entrevistados que valoran positivamente la orientación al servicio del público aunque con mayor énfasis en lo relacionado con el entorno del público, está relacionado con la participación del público y

de sus interlocutores. Y por último, el Grupo C, formado por aquellos entrevistados que asignan menos importancia a la orientación al servicio del público, están asociados con la satisfacción respecto al tiempo de prestación del servicio y con la participación del público en los procesos de modificación o eliminación de los servicios.

**Figura 5.5: Representación gráfica Análisis Factorial de Correspondencia (AFC)**



Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos Dyane versión 4.

Por tanto, se desprende que el público que mayor importancia asigna a la aplicación orientación al servicio del público como filosofía de gestión de los servicios de fomento de la Dirección, es el que se asocia con el mayor número de ítems del rendimiento/*performance* (ítems definidos como las consecuencias de la orientación al servicio del público) actual de la Dirección. Por tanto, se confirma que la Dirección está orientada al servicio del público ya que el público que asevera que la orientación al

servicio del público es muy importante, se asocia con la mayor parte de los ítems de rendimiento/*performance* definidos como consecuencias de la orientación al servicio del público.

Aunque debemos señalar que el grupo C que asignan menor importancia a la orientación al servicio del público, se asocia con los ítems de tiempo de prestación del servicio y participación del público en los procesos de modificación o eliminación de los servicios. Y por tanto, si estos ítems, también, se definen como consecuencias de la orientación al servicio del público y no se asocia con el público que asignan mayor importancia a la orientación al servicio del público, puede ser indicativo de que no se está logrando un buen rendimiento en esos aspectos. De hecho, en el análisis del apartado 4.3.2.3. sobre el análisis de las consecuencias, se observa que tanto el tiempo de prestación y la participación del público son los ítems con menor puntuación de los que se consideran como rendimiento/*performance* y consecuencia de la orientación al servicio del público. Respecto al tiempo de prestación se ha planteado, incluso, modelos diferentes de prestación con el fin de mejorarlo. Y en cuanto a la participación del público, ésta es escasa ya que la Dirección de Economía Social trabaja con los interlocutores de las entidades de Economía Social.

## **5. Consideraciones finales**

A continuación se mostraran las principales conclusiones que se extraen del trabajo de campo y análisis realizado:

Con respecto a las escalas de las dimensiones de la orientación al servicio del público, se observa que la dimensión de generación de información futuro (referente a necesidades no cubiertas e impactos de la acción/decisión pública) carece de consistencia interna por lo que la orientación al servicio del público queda formada por las escalas de las tres dimensiones tradicionales de generación de información, diseminación de información y respuesta a la información, que incluye los ítems G4 y R2\* propuestos de generación y respuesta de información de los servicios prestados y sus beneficiarios, rechazando la propuesta de Cervera (1998 y 1999a) de cuatro dimensiones.

Por su parte, en el ámbito de las consecuencias, se puede afirmar que no existen diferencias significativas entre los valores medios asignados por los técnicos/trabajadores de la Dirección de Economía Social y los asignados por los representantes de las organizaciones representativas de las entidades de Economía Social a las consecuencias. Y por tanto, al no existir diferencias significativas en las respuestas respecto a las consecuencias, poniendo de manifiesto que se puede eludir la limitación de considerar únicamente el juicio de la oferta (la organización) cuando se trata de unidades administrativas básicas y se entrevista o se tiene en consideración el juicio de los técnicos o trabajadores de la misma.

También, se han identificado cuatro factores además de aquel relacionado con las consecuencias Internas (Sentimiento de pertenencia y relación entre funcionario y político): Satisfacción, Servicio, Participación del Público y Participación de los Interlocutores, y cada uno de ellos se ha conformado como una escala fiable. Los dos últimos factores son resultado del planteamiento teórico asumido sobre la participación considerando tanto la participación del público (ciudadano/cliente) como la de sus representantes.

En cuanto al nivel de orientación al servicio del público, la Dirección de Economía Social está bastante orientada al servicio del público. Es decir, la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco tiene un nivel medio-alto de orientación al servicio del público, no rechazando la hipótesis  $H_1$ . La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Orientación al Servicio del Público ni las respectivas hipótesis para cada dimensión: generación de información ( $H_{1.1}$ ), diseminación de información ( $H_{1.2}$ ) y respuesta a la información ( $H_{1.3}$ ). Aunque, si se observa que la generación de información es la dimensión que más dudas surgen por el valor medio alcanzado, que se corresponde con el análisis cualitativo de las encuestas en el que se subraya a los interlocutores como canalizadores y emisores de la información que recibe la Dirección y, por tanto, no genera excesiva información de manera directa respecto al público. En la diseminación de la información se destaca la influencia del tamaño reducido de la unidad como un factor facilitador de la comunicación dentro de la misma, y en la respuesta a la información las dificultades por la escasez de recursos y los procedimientos a seguir en el ámbito público aunque con una apuesta inequívoca a la provisión de información.

Respecto a las consecuencias de la orientación al servicio del pública de la Dirección de Economía Social, todas las dimensiones consideradas como consecuencia han sido valoradas muy positivamente excepto la participación del público con una valoración escasa, ya que aunque el público participa por medio de trabajos que realizan los interlocutores por iniciativa de la Dirección, ésta normalmente trabaja con los interlocutores. Por otro lado, la satisfacción viene a estar muy relacionada con el tiempo de prestación del servicio y que a su vez es la característica o atributo del servicio que más controversia genera, planteando hasta un modo diferente de prestación de servicio. Las otras dos características o atributos de los servicios, calidad y atención, quedan muy ligadas al importante papel de los técnicos de la organización.

Por tanto, aunque no se rechaza la hipótesis  $H_2$  La Dirección de Economía Social tiene un muy buen rendimiento/performance dado que no se rechazan las siguientes hipótesis de las consecuencias:  $H_{2.1}$ . El público de la Dirección de Economía Social está muy satisfecho,  $H_{2.2}$ . Los servicios prestados por la Dirección de Economía Social se valoran muy positivamente,  $H_{2.4}$ . La participación de las organizaciones representativas o interlocutores del público en la Dirección de Economía Social es muy alta y  $H_{2.5}$  El rendimiento de la Dirección de Economía Social respecto al personal es muy bueno, sí se rechaza la hipótesis  $H_{2.3}$ . La participación del público en la Dirección de Economía Social es muy alta.

Y por último, no se rechaza la hipótesis  $H_3$  El público objetivo de la Dirección de Economía Social valora positivamente la aplicación de la orientación al servicio del público en la Dirección. El público objetivo de la Dirección de Economía Social asigna una gran importancia a la orientación al servicio del público y a sus dimensiones de generación de información, disseminación de información y respuesta a la información para la gestión del servicio público de fomento de la Economía Social. A la primera de ellas, se le otorga una vital importancia en tanto en cuanto la información es la base de la gestión. En cuanto a la disseminación de información, se amplía el concepto de coordinación diferenciando entre coordinación intransituacional y coordinación interinstitucional. Y en la tercera dimensión, se alude a la necesidad de considerar a los interlocutores como destinatarios respecto a la provisión de información de la Dirección, la participación, así como, de las ayudas encargándose de la gestión de las mismas para con las entidades/empresas.

Pero además, tras el análisis de la relación entre la valoración del público objetivo de la Dirección de Economía Social sobre la importancia de la aplicación de la orientación al servicio del público en la Dirección y la valoración sobre el rendimiento/*performance* de ésta, se observa que aquellos que subrayan la importancia de la orientación al servicio del público, aunque cada uno se centro en aspectos concretos, son los que se asocian con la mayor parte de las consecuencias de su aplicación, lo que apoya que la Dirección de Economía Social esté orientada al servicio del público y que tenga un rendimiento aceptable. Aunque debemos señalar que el grupo C que asignan menor importancia a la orientación al servicio del público, se asocia con los ítems de tiempo de prestación del servicio y participación del público en los procesos de modificación o eliminación de los servicios. Por lo que puede ser indicativo de que no se está logrando un buen rendimiento en esos aspectos. De hecho, en el análisis de las consecuencias de la orientación al servicio del público, se observa que tanto el tiempo de prestación y la participación del público son los ítems con menor puntuación de los que se consideran como rendimiento/*performance* y consecuencia de la orientación al servicio del público. Respecto al tiempo de prestación se ha planteado, incluso, modelos diferentes de prestación con el fin de mejorarlo. Y en cuanto a la participación del público, ésta es escasa ya que la Dirección de Economía Social trabaja con los interlocutores de las entidades de Economía Social.



## **CAPÍTULO VI**

### **LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL PAÍS VASCO: ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS PARA LA INTERCOOPERACIÓN**



## 1. Introducción

Ha quedado de manifiesto que la generación de información es el elemento clave de la orientación al mercado, dotando al decisor público de información objetiva que puede aconsejar y ayudar en la toma de decisiones públicas. De hecho, las diferentes perspectivas de la orientación al mercado coinciden, entre otros, en la importancia de la información (Lafferty y Hult, 2001). Además, una administración pública orientada debe buscar, entre otras, la adquisición y diseminación de la información sobre los servicios disponibles y su uso (Young, 1991).

Así, es necesario dotar a la administración de un sistema de recogida de información y de análisis de datos que posibilite la toma de decisiones orientadas al mercado (Elizagarate, 2008). La investigación de marketing o mercado aporta al sistema de información los métodos y técnicas adecuados tanto para la obtención de datos como para su análisis riguroso. Eso sí, teniendo claro que la decisión de solucionar un problema público o de priorizar las soluciones no corresponde al marketing sino al decisor público (Morandeira et al, 2010), y que la información por sí sola no garantiza la comprensión de las necesidades del ciudadano, la respuesta a las mismas, ni la capacidad de proveer valor a los clientes/ciudadano (Lado et al, 1998).

Además, en el capítulo anterior, se ha contrastado que aunque la Dirección de Economía Social está bastante Orientada al Servicio del Público, es la dimensión de generación de información la que menos aporte realiza al constructo. De hecho, en el análisis cualitativo se subraya a los interlocutores como canalizadores y emisores de la información que recibe la Dirección y, por tanto, no genera excesiva información de manera directa respecto al público.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una propuesta de aplicación de la investigación de marketing o mercado en el ámbito del servicio de fomento de la Economía Social vasca, en concreto para las ayudas a la intercooperación<sup>207</sup>, y así disipar

---

<sup>207</sup> Propuesta basada en el artículo publicado, y resultado de la elaboración de esta tesis, por el doctorando junto a los directores “El fomento de la intercooperación empresarial en economía social: Análisis del comportamiento de los beneficiarios de ayudas en el País Vasco”, *Ciriec-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N°67 (Mayo 2010), pp. 157-183. Investigación realizada a partir de la Beca de Ampliación de Estudios en materia de Economía Social convocada por la Dirección de Economía Social

la posible existencia de dificultades, según Dyer y Shimp (1977), para integrar la información de marketing en los procesos de decisión de la gestión pública.

## **2. Objeto de análisis: las ayudas a la intercooperación empresarial en la Economía Social y sus beneficiarios**

La Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco identifica la necesidad y utilidad de la intercooperación empresarial entre empresas de Economía Social, especialmente en las de menor dimensión en las que se evidencia cada vez con mayor intensidad, por la progresivamente más compleja y menos local realidad económica en que éstas se mueven. La creciente globalización y competencia aconseja que se adopten estrategias de crecimiento para alcanzar el tamaño óptimo para la accesibilidad a recursos y capacidades necesarias para su supervivencia y mejora de su competitividad.

Se trata, en definitiva, desde la Dirección de Economía Social de propiciar todas las oportunidades dentro de la Economía Social, en cualquier ámbito geográfico y sector económico, mediante la convocatoria anual de ayudas para la intercooperación empresarial<sup>208</sup>.

---

del Gobierno Vasco, bajo la tutoría de éste y del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social – GEZKI (UPV/EHU).

<sup>208</sup> Ayudas convocadas para el periodo de análisis por medio de la ORDEN de 6 de julio de 2005, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se establecen las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social (BOPV N° 135 del 15/07/2005); ORDEN de 5 de julio de 2006, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se establecen las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social (BOPV N° 133 del 13/07/2006); ORDEN de 4 de julio de 2007, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se establecen las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social (BOPV N° 141 del 23/07/2007) y ORDEN de 2 de julio de 2008, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se establecen las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social (BOPV N° 148 del 06/08/2008)

Serán subvencionables los siguientes gastos externos derivados de la realización de acciones de intercooperación empresarial por entidades de Economía Social:

- Gastos derivados de estudios de intercooperación, por un lado, relativos a la posibilidad y viabilidad de realización de acuerdos de intercooperación referentes a la elaboración en común de diversas acciones, los cuales serán subvencionables el 50% del coste hasta un límite de 12.000 euros, y por otro lado, las relativas a los elaborados por entidades representativas de las empresas de Economía Social para posibilitar nuevos ámbitos de actividad para las empresas asociadas, las que se subvencionarán el 50% del coste con un límite de 24.000 euros. En este caso los beneficiarios serán las Sociedades Cooperativas, Laborales, organizaciones asociativas y estructuras de intercooperación empresarial.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
50% del coste	12.000,00 euros la primera
	24.000,00 euros la segunda

- Los gastos necesarios para la elaboración y la formalización de acuerdos y la creación de empresas o estructuras de intercooperación empresarial, por un lado, sobre estudios de intercooperación para las Sociedades Cooperativas, Laborales, organizaciones asociativas y estructuras de intercooperación empresarial. Y por otro lado, los que realicen entidades de intercooperación ya constituidas entre sí. En ambos casos, cada entidad de Economía Social se beneficiara de la subvención en idéntica proporción a su participación en el proyecto.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
50% del coste	30.000,00 euros

- Gastos por la prestación de asistencia técnica y formativa realizada por las entidades representativas de cooperativas y sociedades laborales de Euskadi, para el desarrollo de acuerdos de intercooperación con otros movimientos cooperativos o sociedades laborales.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
100% del coste	30.000,00 euros

- Los gastos ocasionados por la fusión en la que participen empresas de Economía Social y cuando la entidad resultante sea de esta tipología, o no siendo así justificación de porque no es y esté mayoritariamente participada por este tipo de empresas. Los beneficiarios serán Sociedades Cooperativas, Laborales, organizaciones asociativas y estructuras de intercooperación empresarial en. En todo caso, cada entidad de Economía Social se beneficiara de la subvención en idéntica proporción a su participación en el proyecto.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
75% del coste	30.000,00 euros

- Los gastos por la incorporación de una sociedad de Economía Social en empresas o estructuras de intercooperación ya constituidas. Los beneficiarios serán empresas o estructuras de Economía Social inscritas en el registro antes de la solicitud.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
50% del coste	6.000,00 euros

- Los gastos de las entidades representativas de las Sociedades Cooperativas y Laborales por su participación en organizaciones de representativas de Economía Social a nivel internacional.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
50% del coste	12.000,00 euros

- Los gastos de asistencia técnica y formación necesarios para la creación de Grupos empresariales de Economía Social a nivel internacional. Los beneficiarios serán Sociedades Cooperativas, Laborales, organizaciones asociativas y estructuras de intercooperación empresarial.

<b>Cuantía</b>	<b>Límite</b>
50% del coste	12.000,00 euros

El límite de la suma de subvenciones que puede llegar a obtener cada beneficiario será de 30.000 euros, excepto para las entidades representativas de cooperativas y sociedades laborales de Euskadi en la elaboración y formalización de acuerdos y la creación de empresas o estructuras de intercooperación, en cuyo caso, el límite lo será 50% del coste de la estructura de intercooperación nueva.

Atendiendo a la clasificación del contenido de las políticas dirigidas a la Economía Social (Véase Capítulo III y IV), estas subvenciones se integran dentro de las políticas de oferta dirigidas a las entidades de Economía Social como medidas económicas y presupuestarias.

### **3. Objetivos del estudio**

El objetivo principal del capítulo es el análisis de los beneficiarios de las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social, es decir, analizar un servicio público de fomento concreto para la Economía Social ofertado por el órgano competente de la Administración Pública del País Vasco, la Dirección de Economía Social.

A partir de este objetivo principal se plantean otro conjunto de objetivos:

- 1- Analizar desde una perspectiva de mercado la situación de los beneficiarios de las ayudas a la intercooperación, mediante una aplicación de la investigación comercial o de mercado en la actividad administrativa de fomento de la Economía Social.

- 2- Identificación de las relaciones de dependencia existentes entre las diferentes variables analizadas y sus consecuencias en la gestión de las ayudas.
- 3- Realizar una segmentación de los beneficiarios en la que se trata de dividir el conjunto de los mismos de acuerdo con un determinado comportamiento, importe de ayuda recibida, que sirva de variable criterio.

Con todo ello se otorga una herramienta de identificación y solución de problemas, en este caso, en cuanto a las ayudas para la intercooperación empresarial realizadas desde la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco. En concreto, mediante las técnicas estadísticas aplicadas que proporcionan una información rigurosa y fiable, se trata de conocer las variables que determinan un comportamiento determinado de los beneficiarios. En consecuencia, la Dirección de Economía Social con el objeto de obtener la respuesta deseada a nivel empresarial, podrá decidir sobre la necesidad de introducirlas como requisito en la convocatoria de la ayuda, o modificar los utilizados anteriormente. De esta manera, se pretende poner de manifiesto la importancia de desarrollar un Sistema de Información de Mercado para las unidades básicas de actuación pública con el fin de perfeccionar su servicio teniendo en cuenta los objetivos públicos a alcanzar.

Desde esta perspectiva, el interés de esta investigación se basa en conocer, desde la propia realidad de las ayudas a la intercooperación, las características principales de los beneficiarios, es decir, identificar el perfil del beneficiario y su comportamiento, y así poder valorar y/o perfeccionar el servicio teniendo en cuenta los objetivos de la organización y las necesidades del mercado. Teniendo en cuenta que no se había abordado un estudio empírico y de trabajo de campo sobre la base de datos generada, y considerando una perspectiva de la orientación al mercado.

#### **4. Trabajo de campo y metodología**

Se trata de un estudio descriptivo o correlacional que tiene como finalidad la descripción de las características de ciertos grupos, determinar la frecuencia con que ocurre algo, estimar la relación entre dos o más variables. Además, es un estudio transversal porque se quiere mostrar una instantánea de las variables de interés y su relación en un momento

dado, un estudio mediante fuente de información secundaria, datos que ya están disponibles y que sirven subsidiariamente para el propósito de la investigación a realizar, y mediante comunicación con la utilización de encuestas a toda la población objeto (*estudio censal*), ya que se utilizan cuestionarios para la obtención de los datos y se tratan o analizan con técnicas estadísticas.

El horizonte temporal que se ha definido es el comprendido entre el año 2005 y 2008 ambos inclusive. La razón por la que se ha decidido la elección de este periodo es por la coincidencia con un periodo de mandato político concreto, lo que asegura que no se introducen cambios drásticos en las líneas generales a seguir por el servicio de fomento, y por tanto no distorsiona el análisis del mismo, y por la disponibilidad de datos definitivos de beneficiarios del servicio para este periodo.

En el siguiente cuadro (Véase Tabla 6.1) se exponen los números de expedientes solicitados, concedidas para el periodo 2005-2008. Donde se puede observar que el número del universo del estudio es 71 unidades de análisis, expedientes en nuestro caso.

**Tabla 6.1: Muestra**

<b>Año</b>	<b>Número</b>
<b>2005</b>	17
<b>2006</b>	19
<b>2007</b>	16
<b>2008</b>	19
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> Bases de datos internas de la Dirección de Economía Social sobre información de los beneficiarios extraída de las solicitudes de ayuda.

En primer lugar, se ha realizado una recopilación de datos de los individuos a analizar por medio de las solicitudes de ayudas, teniendo en cuenta las que lograron ser beneficiarios finales de la ayuda solicitada. Los datos extraídos de las solicitudes de ayuda han sido:

- Tipo de acción realizada.
- Cuantía/Importe de la ayuda.
- Forma jurídica del beneficiario.
- Sector de actividad del beneficiario.
- La utilización de consultor externo para la realización de la acción.
- Forma jurídica del consultor en su caso.
- Número de participantes en la acción realizada.
- Territorio Histórico al que pertenece el beneficiario.

En segundo lugar, una vez extraídos los datos, se han codificado y modificado para la entrada en el programa estadístico Dyane. Para ello ha sido necesaria la creación de una base de datos a partir de las variables que se extrajeron de las solicitudes. Posteriormente, se inicio a dar entrada a los datos en la forma en la que se definió la base de datos y así obtener la base de datos de los beneficiarios las ayudas a la intercooperación.

En tercer lugar y por último, con las bases de datos realizadas se inicia el análisis cuantitativo o estadístico de las mismas. Por un lado, se realiza un análisis para cada ayuda en el periodo 2005-2008 en el que se aplican las siguientes técnicas estadísticas: Tabulaciones Simples, Tabulación Cruzadas y AID (*Automatic Interaction Detection*).

La tabulación simple de los datos consiste en obtener la distribución de frecuencias y presentarlas en forma de tabla. La distribución de frecuencias es un contoneo del número

de casos producidos de los valores de una variable, bien de cada uno de ellos individualmente, bien agrupados en intervalos, clases o categorías.

En cambio la tabulación cruzada es una técnica estadística por la que se obtiene una de doble entrada, también denominada *tabla de contingencia*, en la que se presentan los valores de las frecuencias conjuntas de dos variables. Se calcula la distribución de frecuencias de una variable para cada una de las categorías o clases en las que se divide la otra variable con la cual se cruza. Así, se podrá describir los comportamientos o características de grupos en función de los atributos u otras características de tales grupos. En esta técnica se contrasta la hipótesis de independencia entre las variables de una tabla de contingencia, para lo que se utiliza el *test ji cuadrado de Pearson*. Ello permite determinar el grado de relación o asociación existente entre dos variables, pero no la dirección de la misma que se debe inferir de los resultados contenidos en la tabla de contingencia.

Por último, el AID *Automatic Interaction Detection* (Detección automática de interacciones) es una técnica de análisis que estudia la relación de una variable dependiente (Variable a explicar) y múltiples variables independiente o explicativas. No proporciona una función que determine las relaciones existentes entre la variable dependiente y las independientes, sino que su principal aplicación es la segmentación de mercados, es decir, dividir un conjunto de individuos o entidades de acuerdo con un determinado comportamiento o actividad que sirva de variable dependiente.

## **5. Resultados del estudio**

En primer lugar, se ha aplicado una técnica univariable de tabulación simple con el objeto de obtener las frecuencias de todas las variables analizadas y poder establecer un perfil del beneficiario concreto para dicho periodo para las ayudas para la intercooperación.

En cuanto al tipo de acción (Véase Tabla 6.2), se destacan los estudios de intercooperación con un 39,44% de las observaciones analizadas, seguida muy de lejos por la incorporación a empresas o estructuras de intercooperación (18,31%), la creación de empresas o estructuras de intercooperación (9,86%), y acuerdo de intercooperación y fusiones cada una de ellas con un 13,46%. Por otro lado, sólo se han observado dos

formas jurídicas participantes en esta ayuda/subvención, las Cooperativas con un 63,38% y Asociaciones con un 36,62% (Véase Tabla 6.3).

**Tabla 6.2: Tabulación simple del tipo de acción**

Tipo de Acción	Frecuencia	%
Estudios de intercooperación	28	39,44
Creación de empresas o estructuras de intercooperación	7	9,86
Acuerdos de intercooperación	6	8,45
Fusión	6	8,45
Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes	13	18,31
Participación en organizaciones representativas de carácter internacional	1	1,41
Creación de grupos empresariales de carácter internacional	2	2,82
Combinación de acciones	8	11,27
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*

**Tabla 6.3: Tabulación simple forma jurídica**

Forma Jurídica	Frecuencia	%
Cooperativa	45	63,38
Asociación*	26	36,62
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

(\*): Dentro del término asociaciones se incluyen las federaciones y órganos representativos de la Economía Social Vasca.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

Por otro lado, observando la variable referida al sector de actividad se extrae que el sector de actividad mayoritario en esta subvención es el sector servicios con un 76,92% (Véase Tabla 6.4), y en cuanto al Territorio Histórico predominan tanto Araba como Bizkaia con un 33,80% respectivamente y tras ellos Gipuzkoa con un 32,39% (Véase Tabla 6.5).

**Tabla 6.4: Tabulación simple sector de actividad**

Sector	Frecuencia	%
Agrario	2	2,82
Servicios	53	74,65
Industria	16	22,54
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

**Tabla 6.5: Tabulación simple Territorio Histórico**

Territorio Histórico	Frecuencia	%
Araba	24	33,80
Bizkaia	24	33,80
Gipuzkoa	23	32,39
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

En cuanto a la utilización de una entidad consultora (Véase Tabla 6.6) para la realización de la acción que corresponda, se observa que en el 49,30% de los casos se ha utilizado o contratado una entidad consultora y el resto no. La forma jurídica (Véase Tabla 6.7) más común de entre las entidades consultora es la Cooperativa con un 26,92% (58,33% de los que cuentan con entidad consultora) de los casos, seguida de las S.L., S.A. y Asociaciones incluyendo en estos los que no han solicitado o necesitado ninguna entidad consultora.

**Tabla 6.6: Tabulación simple entidad consultora**

Entidad consultora	Frecuencia	%
Sí	35	49,30
No	36	50,70
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

**Tabla 6.7: Tabulación simple forma jurídica entidad consultora**

Forma jurídica entidad consultora	Frecuencia	%
Asociación	2	2,82
Cooperativa	20	28,17,70
S.L.	9	12,68
S.A.	4	5,63
No procede	36	50,70
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

S.L.: Sociedad Limitada.

S.A.: Sociedad Anónima.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

En cuanto al número de participantes (Véase Tabla 6.8) en la acción de intercooperación realizada destacar que en el 30,99% de los casos el número de participantes es igual o menor a dos, superado por el 36,62% de casos en los que no se indica el número de participantes.

**Tabla 6.8: Tabulación simple número de participantes**

Número de participantes en la acción	Frecuencia	%
Menor o igual a 2 participantes	22	30,99
Entre 2 y 4 participantes este último inclusive	13	18,31
Entre 4 y 6 participantes este último inclusive	5	7,04
Mayor a 6 participantes	5	7,04
Ns/Nc	26	36,62
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

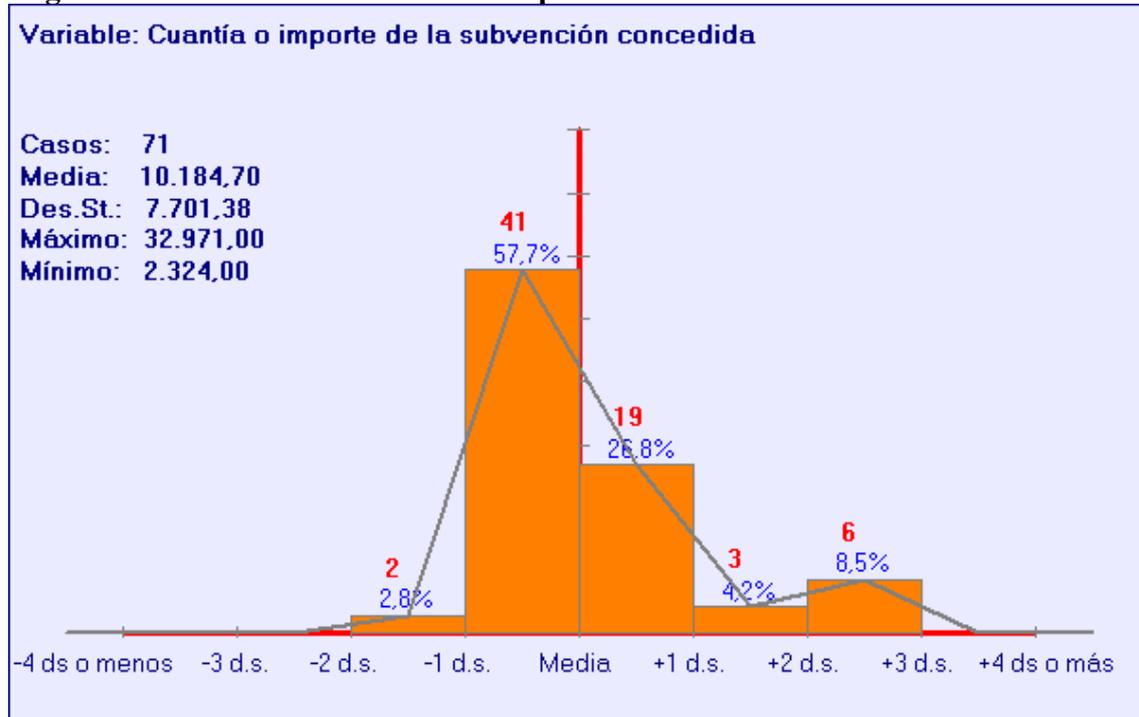
S.L.: Sociedad Limitada.

S.A.: Sociedad Anónima.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

Para finalizar, se describe la variable numérica importe o cuantía (Véase Gráfico 6.1) recibida como ayuda/subvención para la realización de la acción subvencionable. Se observa que la mayor parte de los beneficiarios (60,5%) han obtenido una ayuda inferior a la media, o dicho de otro modo, la concentración de la cuantía se produce por debajo de la media.

**Figura 6.1: Estadísticas básicas del importe de la subvención**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

En definitiva, se puede concluir que el beneficiario de la ayuda para emprender conforma el siguiente perfil:

*El beneficiario es una Cooperativa de Araba/Bizkaia del sector servicios que realiza un estudio de intercooperación sin ayuda o contratación de ninguna entidad consultora para la realización del mismo y que recibe de media 10.184,70 euros por la realización de dicha actividad.*

Además, atendiendo al importe de la ayuda cabe destacar que los beneficiarios se concentran por debajo de la media pero muy cerca de ella un 57,7% concretamente. Esto indica que la dispersión en cuanto al importe no es muy elevada, con lo que pocos beneficiarios acceden a una ayuda mayor o inferior a la del resto. Este resultado es consecuencia a priori de las diferentes cuantías establecidas en la Orden de ayudas para las diferentes ayudas, puesto que la acción de estudios de intercooperación es la de mayor frecuencia y los límites de ayudas no son los más elevados de los que se definen en la ayuda. Por lo que se puede plantear la hipótesis de que el tipo de acción determina la cuantía o ayuda concedida.

También cabe destacar el dato de los beneficiarios en los que sólo nos encontramos con dos formas jurídicas: las Cooperativas y las Asociaciones. Atendiendo al informe publicado sobre estadísticas de la Economía Social para el bienio 2006-2008, nos indica que las empresas de Economía Social con mayor propensión a las relaciones de cooperación son las Cooperativas con un 34,6% de empresas que establecen algún tipo de relación, las S.A.L. un 14,4% y las S.L.L. con un 19,7% (Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, 2008). Se extrae que los beneficiarios de las ayudas están en sintonía con la propensión que tienen las distintas empresas de Economía Social en la realidad empresarial.

En segundo lugar, se ha realizado un análisis mediante la técnica bivariable **tabulación cruzada** para las 71 observaciones obtenidas para los beneficiarios. Con dicha técnica se obtendrán o se podrá determinar el grado de relación o asociación existente entre dos variables. Los resultados del análisis son los siguientes, donde se mostrarán las tablas de contingencias y gráficos para las relaciones de variables en las que se ha rechazado la

independencia entre ellas con un nivel de confianza igual o superior al 95% ( $p \leq 0,05$ ) mediante la utilización del estadístico *ji* cuadrado de Pearson.

De acuerdo con el valor de *ji* cuadrado y un nivel de significación del 0,05, se rechaza la hipótesis de independencia entre el tipo de acción y la utilización de una entidad consultora (Véase Tabla 6.9), en este caso, con nivel de confianza del 99,99% ( $p=0,0000$ ). Observando la tabla se comprueba que en el total de la muestra los estudios de intercooperación es la acción que mayor representación tiene (39,44%), seguida de la incorporación a empresas o estructuras de intercooperación, combinación de acciones y creación de empresas o estructuras de intercooperación. Pero esta distribución se modifica si atendemos a la distribución de las acciones en función de la utilización de consultoría, donde los porcentajes aumentan, de una manera relevante, para los estudios de intercooperación y combinación de acciones. Para las otras acciones los porcentajes toman mayor valor en el caso de la no utilización de una entidad consultora.

**Tabla 6.9: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y utilización de entidad consultora**

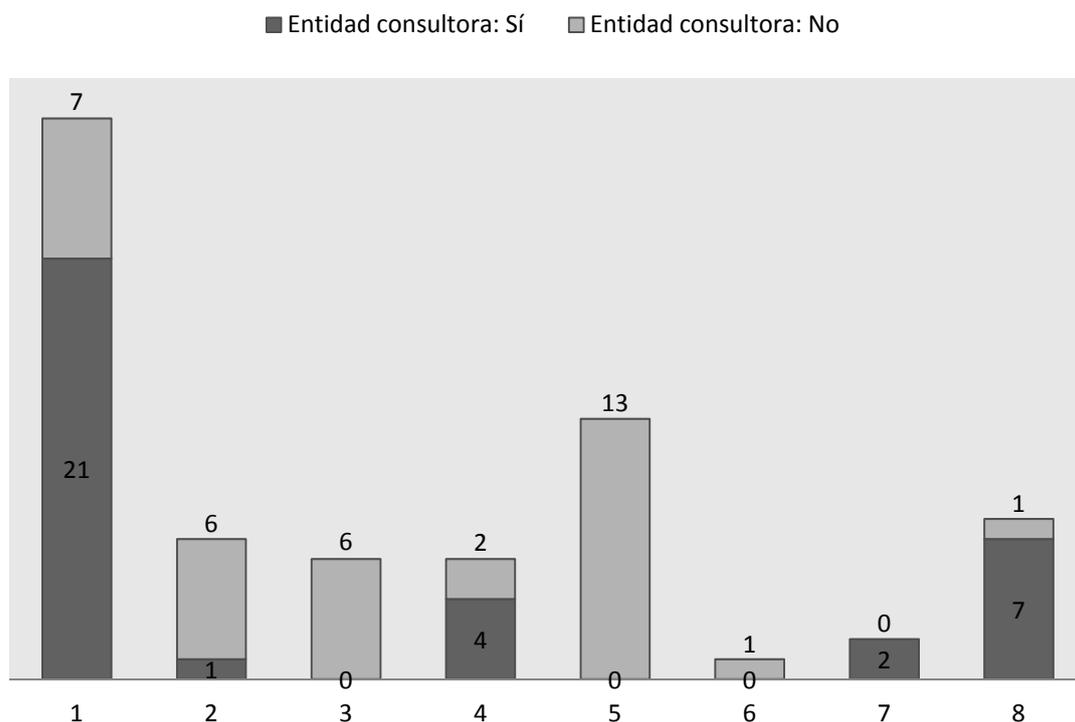
Tipo de Acción	Total Muestra		Entidad Consultora			
			Si		No	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
1	28	39,44	21	60,00	7	19,44
2	7	9,86	1	2,86	6	16,67
3	6	8,45	0	0,00	6	16,67
4	6	8,45	4	11,43	2	5,56
5	13	18,31	0	0,00	13	36,11
6	1	1,41	0	0,00	1	2,78
7	2	2,82	2	5,71	0	0,0
8	8	11,27	7	20,00%	1	2,78%
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

*Ji* cuadrado con 8 grados de libertad = 37,7315 ( $p = 0,0000$ )

1: Estudios de intercooperación; 2: Creación de empresas o estructuras de intercooperación; 3: Acuerdos de intercooperación, 4: Fusión, 5: Incorporación a empresas/estructuras de intercooperación, 6: Participación en organizaciones representativas internacionales, 7: Creación de grupos empresariales de carácter internacional y 8: Combinación de acciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

**Figura 6.2: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y utilización de entidad consultora**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008.

De acuerdo con el valor de *ji* cuadrado y un nivel de significación del 0,05, se rechaza la hipótesis de independencia entre el tipo de acción y el número de participantes en la acción (Véase Tabla 6.10), en este caso, con nivel de confianza del 99,92% ( $p=0,0008$ ). Observando la tabla se comprueba que en el total de la muestra los estudios de intercooperación es la acción que mayor representación tiene (39,44%), seguida de la incorporación a empresas o estructuras de intercooperación, combinación de acciones y creación de empresas o estructuras de intercooperación. Pero esta distribución se modifica si atendemos a la distribución de las acciones en función del número de participantes, destacando el aumento de los estudios de intercooperación e incorporación a empresas/estructuras de intercooperación cuando no se especifica el número de participantes, o el aumento de las acciones 2, 3 y 4 cuando el número de participan es igual o menor a 2.

**Tabla 6. 10: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y número de participantes**

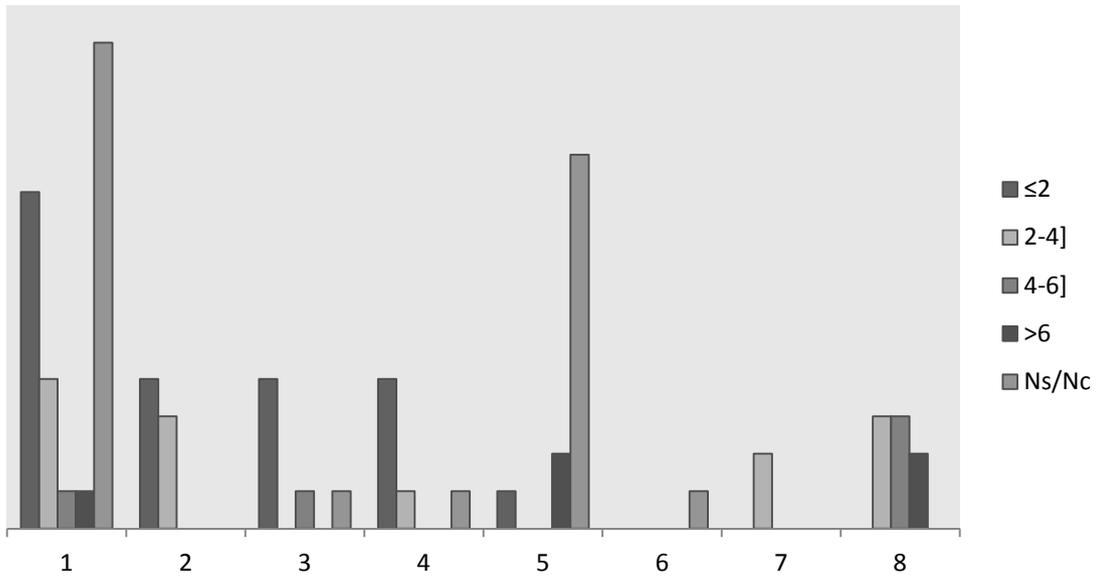
Tipo de Acción	Número de participantes											
	Total Muestra		≤2		2-4]		4-6]		>6		Ns/Nc	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
1	28	39,44	9	40,91	4	30,77	1	20,00	1	20,00	13	50,00
2	7	9,86	4	18,18	3	23,08	0	0,00	0	0,00	0	0,00
3	6	8,45	4	18,18	0	0,00	1	20,00	0	0,00	1	3,85
4	6	8,45	4	18,18	1	7,69	0	0,00	0	0,00	1	3,85
5	13	18,31	1	4,55	0	0,00	0	0,00	2	40,00	10	38,46
6	1	1,41	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	3,85
7	2	2,82	0	0,00	2	15,38	0	0,00	0	0,00	0	0,00
8	8	11,27	0	0,00	3	23,08	3	60,00	2	40,00	0	0,00
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>1000</b>	<b>26</b>	<b>100</b>

*Ji* cuadrado con 32 grados de libertad = 63,2477 (p = 0,0008)

1: Estudios de intercooperación; 2: Creación de empresas o estructuras de intercooperación; 3: Acuerdos de intercooperación, 4: Fusión, 5: Incorporación a empresas/estructuras de intercooperación, 6: Participación en organizaciones representativas internacionales, 7: Creación de grupos empresariales de carácter internacional y 8: Combinación de acciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

**Figura 6.3: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y número de participantes**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

De acuerdo con el valor de *ji* cuadrado y un nivel de significación del 0,05, se rechaza la hipótesis de independencia entre el tipo de acción y Territorio Histórico al que pertenece el beneficiario (Véase Tabla 6.11), en este caso, con nivel de confianza del 98,66% ( $p=0,0134$ ). Observando la tabla se comprueba que en el total de la muestra los estudios de intercooperación es la acción que mayor representación tiene (39,44%), seguida de la incorporación a empresas o estructuras de intercooperación, combinación de acciones y creación de empresas o estructuras de intercooperación. Pero esta distribución se modifica si atendemos a la distribución de las acciones en función del Territorio Histórico, donde los porcentajes aumentan para los estudios de intercooperación y fusiones en Bizkaia; creación de empresas o estructuras de intercooperación, incorporación a empresas o estructuras de intercooperación y combinación de acciones en Gipuzkoa; y acuerdos de intercooperación y participación en organizaciones representativas de carácter internacional en Áraha.

**Tabla 6.11: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y Territorio Histórico**

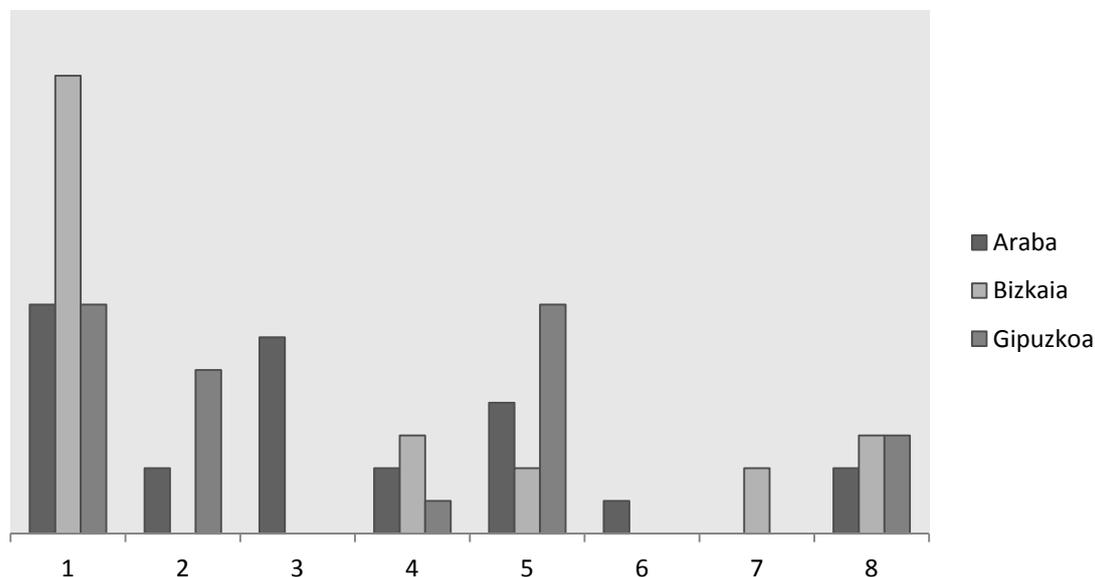
Tipo Acción	Territorio Histórico							
	Total Muestra		Araba		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
1	28	39,44	7	29,17	14	58,33	7	30,43
2	7	9,86	2	8,33	0	0,00	5	21,74
3	6	8,45	6	25,00	0	0,00	0	0,00
4	6	8,45	2	8,33	3	12,50	1	4,35
5	13	18,31	4	16,67	2	8,33	7	30,43
6	1	1,41	1	4,17	0	0,00	0	0,00
7	2	2,82	0	0,00	2	8,33	0	0,00
8	8	11,27	2	8,33	3	12,50	3	13,04
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>24</b>	<b>100</b>	<b>24</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

*Ji* cuadrado con 16 grados de libertad = 31,0190 (p = 0,0134)

1: Estudios de intercooperación; 2: Creación de empresas o estructuras de intercooperación; 3: Acuerdos de intercooperación, 4: Fusión, 5: Incorporación a empresas/estructuras de intercooperación, 6: Participación en organizaciones representativas internacionales, 7: Creación de grupos empresariales de carácter internacional y 8: Combinación de acciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

**Figura 6.4: Tabulación cruzada de frecuencias entre tipo de acción y Territorio Histórico**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008.

Analizando los resultados de la tabulación cruzada que se ha realizado siempre tomando como eje los tipos de acciones subvencionables se han obtenido tres relaciones. Una, la existente entre el tipo de acción y la utilización de una entidad consultora para la realización de la acción, otra entre tipo de acción realizada y el número de participantes en la misma, y por último entre el tipo de acción y el Territorio Histórico al que pertenece el beneficiario.

En cuanto a la primera, destaca que las acciones en las que el porcentaje aumenta en el caso de utilización de una entidad consultora respecto al total de la muestra son los estudios de intercooperación, fusiones y combinación de acciones. Así, se extrae que estas acciones suelen estar ligadas a la participación de una entidad consultora y el resto no para la realización de la acción por la que reciben subvención. Con estos resultados se puede reflexionar sobre la necesidad/requisito o no de la participación de entidades consultoras en las diferentes acciones a la hora de definir y redactar las ayudas. Respecto a la segunda, algunas acciones (1: Estudios de intercooperación, 5: Incorporación a empresas/estructuras de intercooperación y 6: Participación en organizaciones representativas internacionales) se asocian con la no puntualización o indicación del número de participantes, otras (2: Creación de empresas o estructuras de

intercooperación, 3: Acuerdos de intercooperación y 7: Creación de grupos empresariales de carácter internacional) con una participación media-baja, y otras baja (4: Fusión). Y en cuanto a la última, la relación de dependencia existente entre las dos variables puede estar relacionada con el tejido particular de cada Territorio en la Economía Social.

En tercer lugar, se ha realizado un análisis **AID** acrónimo de Automatic Interaction Detection (Detección automática de interacciones), no proporciona una función que determine la relación existente entre la variable dependiente y las independientes, sino que su principal aplicación es la segmentación de mercados (Santesmases, 2009), es decir, dividir un conjunto de individuos o entidades de acuerdo con un determinado comportamiento o actividad que sirva de variable dependiente. Formalmente, constituye un análisis de la varianza secuencial, que busca en cada etapa la variable explicativa y dentro de ella la partición entre categorías que maximiza la varianza intergrupos, o minimiza la varianza intragrupos. Utilizaremos como variable dependiente el importe para las ayudas recibidas por intercooperación.

Se aplica el análisis AID para segmentar los beneficiarios según el importe o cuantía de ayuda percibida, en función de las características de tipo de acción, forma jurídica del beneficiario, sector de actividad, utilización de una entidad consultora para la realización de la acción, forma jurídica de la entidad consultora, número de participantes en la acción y Territorio Histórico.

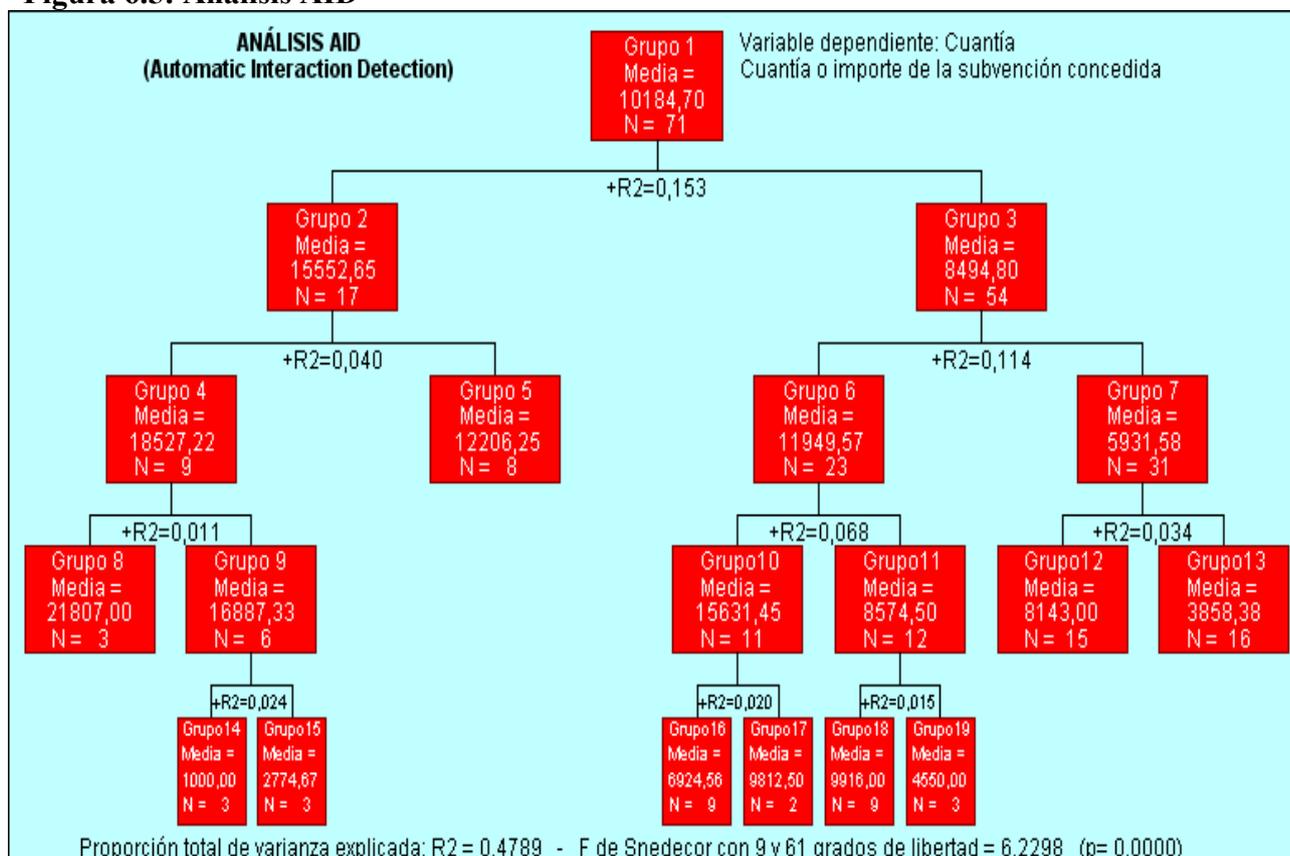
La variable dependiente (a explicar) es el importe de la ayuda y las variables independientes (explicativas) son Acción, Form Jur., Sector, Consult., FJConsul, Particip y T.H. La segmentación se ha realizado con los valores de tamaño mínimo de los segmentos de 2 y con la contribución mínima a la varianza de 1,0% (Véase Tabla 6.12 y Gráfico 5).

**Cuadro 6.1: Cuadro resumen variables para AID**

Tipo de Variable	Nombre	Concepto
Variable Dependiente/ Criterio	Cuantía	Cuantía o importe de subvención concedida
Variables Independientes/ Explicativas	Acción	Tipo de acción realizada por el beneficiario
	FormJur.	Forma jurídica del beneficiario
	Sector	Sector de actividad al que pertenece el beneficiario
	Consult.	Se ha obtenido ayuda de una entidad consultora
	FJConsul	Forma jurídica de la entidad consultora
	Particip	Número de participantes en la acción
	T.H.	Territorio Histórico al que pertenece el beneficiario
Tamaño mínimo de los segmentos: 2		
Contribución mínima de la participación a la explicación de la varianza: 1,0%		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

**Figura 6.5: Análisis AID**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

En su primera partición, el AID separa los individuos (beneficiarios) por el tipo de acción realizada (Véase Tabla 6.13). Los que realizan una combinación de acciones, creación de empresas o estructuras de intercooperación y creación de grupos empresariales de carácter internacional (Grupo 2), que suman 17 y una media de importe de ayuda de 15.552,65 euros, y el resto (Grupo 3), que suman los 54 restantes de la muestra total de 71 (Grupo 1) y una media de importe de ayuda recibida de 9.542,62 euros. Esta primera partición contribuye en un 15,3% ( $R^2=0,153$ ) a la explicación de la varianza de la variable criterio. Se observa que el grupo 3 obtiene una media de ayuda casi del doble de la del grupo 3.

**Tabla 6.12. Perfil de los segmentos I**

Grupo	Tamaño	Media	Desviación	Características del grupo
1	71	10.184,7042	7.701,3814	Total muestra
2	17	15.552,6471	10.508,1197	- <b>Acción:</b> Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional.
3	54	8.494,7963	5.594,1212	- <b>Acción:</b> Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

En una segunda partición (Véase tabla 6.14), el grupo 2 se divide en función de los participantes en la realización de la acción. En consecuencia se obtiene el grupo 5 con un número de participantes de entre 2 a 4 y el grupo 5 con los restantes. En cambio, el grupo 3 se divide en función de la forma jurídica de la entidad consultora para la realización de la acción. En consecuencia se obtiene el grupo 6, donde se agrupan las acciones ya mencionadas en el grupo 3 que hayan utilizado como entidad consultora una Cooperativa, S.A. o S.L. y en el grupo 7 las consultoras con forma jurídica Asociación y los casos en los que no procede indicar por no utilizar entidad consultora.

**Tabla 6.13: Perfil de los segmentos II**

Grupo	Tamaño	Media	Desviación	Características del grupo
4	9	18.527,222	13.337,785	- Acción: Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional.  - <b>Particip</b> : Entre 4-6 participantes, este último inclusive, Más de 6 participantes y Menos o igual a 2 participantes.
5	8	12.206,2500	3.654,814	- Acción: Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional.  - <b>Particip</b> : Entre 2 -4 participantes, este último inclusive.
6	23	11.949,565	6.273,331	- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.  - <b>FJConsul</b> : S.A., Cooperativa y S.L.
7	31	5.931,581	3.144,589	- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.  - <b>FJConsul</b> : Asociación y No procede

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

Se realiza una tercera partición (Véase Tabla 6.15) de los grupos ya obtenidos, en concreto, en el grupo 4, 6 y 7. El grupo 4 se divide por el Territorio Histórico al que pertenece el beneficiario formando el grupo 8 y 9. El grupo 6 en función del número de participantes formando el grupo 10 y 11; y el grupo 7 es de nuevo dividido por la acción que se realiza formando el grupo 12 y 13.

**Tabla 6.14: Perfil de los segmentos III**

Grupo	Tamaño	Media	Desviación	Características del grupo
8	3	21.807,000	13.081,203	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción: Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional</li> <li>- Particip: Entre 4-6 participantes, este último inclusive, Más de 6 participantes y Menos o igual a 2 participantes</li> <li>- T.H.: Araba</li> </ul>
9	6	16.887,333	13.161,236	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción: Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional</li> <li>- Particip: Entre 4-6 participantes, este último inclusive, Más de 6 participantes y Menos o igual a 2 participantes</li> <li>- T.H.: Gipuzkoa y Bizkaia</li> </ul>
10	11	15.631,455	6.218,558	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes</li> <li>- FJConsul: S.A., Cooperativa y S.L.</li> <li>- <b>Particip:</b> Más de 6 participantes y Ns/Nc</li> </ul>
11	12	8.574,500	4.020,473	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes</li> <li>- FJConsul: S.A., Cooperativa y S.L.</li> <li>- <b>Particip:</b> Menos o igual a 2 participantes, Entre 2 - 4 participantes, este último inclusive y Entre 4-6 participantes, este último inclusive</li> </ul>

**Tabla 6.14: Perfil de los segmentos III (Continuación)**

Grupo	Tamaño	Media	Desviación	Características del grupo
12	15	8.143,000	3.040,579	- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes - FJConsul: Asociación y No procede  - <b>Acción:</b> Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación y Estudios de intercooperación
13	16	3.858,375	1.268,321	- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes - FJConsul: Asociación y No procede  - <b>Acción:</b> Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes y Fusión

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

Y por último, se obtiene una cuarta agrupación o partición (Véase Tabla 6.16) en los grupos 9, 10 y 11: el grupo 9 por el tipo de acción formando el grupo 14 y 15; el grupo 10 por la forma jurídica de entidad consultora formando el grupo 16 y 17; y el grupo 11 por la forma jurídica del beneficiario formando el grupo 18 y 19.

**Tabla 6.15: Perfil de los segmentos IV**

Grupo	Tamaño	Media	Desviación	Características del grupo
14	3	21.000,000	12.727,922	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Acción:</b> Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional.</li> <li>- <b>Particip:</b> Entre 4-6 participantes, este último inclusive, Más de 6 participantes y Menos o igual a 2 participantes.</li> <li>- <b>T.H.:</b> Gipuzkoa y Bizkaia.</li> <li>- <b>Acción:</b> Creación de empresas o estructuras de intercooperación.</li> </ul>
15	3	12.774,667	12.272,254	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Acción:</b> Combinación de acciones, Creación de empresas o estructuras de intercooperación y Creación de grupos empresariales de carácter internacional.</li> <li>- <b>Particip:</b> Entre 4-6 participantes, este último inclusive, Más de 6 participantes y Menos o igual a 2 participantes.</li> <li>- <b>T.H.:</b> Gipuzkoa y Bizkaia</li> <li>- <b>Acción:</b> Combinación de acciones.</li> </ul>
16	9	16.924,556	6.083,085	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Acción:</b> Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.</li> <li>- <b>FJConsul:</b> S.A., Cooperativa y S.L.</li> <li>- <b>Particip:</b> Más de 6 participantes y Ns/Nc.</li> <li>- <b>FJConsul:</b> S.A. y Cooperativa.</li> </ul>

**Tabla 6.15: Perfil de los segmentos IV (Continuación)**

Grupo	Tamaño	Media	Desviación	Características del grupo
17	2	9.812,500	2.187,500	<p>- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.</p> <p>- FJConsul: S.A., Cooperativa y S.L.</p> <p>- Particip: Más de 6 participantes y Ns/Nc.</p> <p>- <b>FJConsul:</b> S.L.</p>
18	9	9.916,000	3.681,319	<p>- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.</p> <p>- FJConsul: S.A., Cooperativa y S.L.</p> <p>- Particip: Menos o igual a 2 participantes, Entre 2-4 participantes, este último inclusive y Entre 4-6 participantes, este último inclusive.</p> <p>- <b>FormJur.:</b> Cooperativa.</p>
19	3	4.550,000	1.550,806	<p>- Acción: Estudios de intercooperación, Participación en organizaciones representativas de carácter internacional, Acuerdos de intercooperación, Fusión y Incorporación a empresas o estructuras de intercooperación existentes.</p> <p>- FJConsul: S.A., Cooperativa y S.L.</p> <p>- Particip: Menos o igual a 2 participantes, Entre 2-4 participantes, este último inclusive y Entre 4-6 participantes, este último inclusive.</p> <p>- <b>FormJur.:</b> Asociación.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*.

El proceso de división se para por no encontrarse ninguna nueva que cumpla las exigencias de tamaño y contribución mínima a la varianza. En total se ha conseguido explicar el 47,89% de la varianza de la variable dependiente (Importe). El proceso de particiones da lugar a 10 segmentos finales (Ver Tabla 6.17).

**Tabla 6.16: Segmento finales**

Segmento	Identificación	Tamaño	Media	Desv.estándar
1	Grupo 5	8	12.206,250	3.654,814
2	Grupo 8	3	21.807,000	13.081,203
3	Grupo 12	15	8.143,000	3.040,579
4	Grupo 13	16	3.858,375	1.268,321
5	Grupo 14	3	21.000,000	12.727,922
6	Grupo 15	3	12.774,667	12.272,254
7	Grupo 16	9	16.924,556	6.083,085
8	Grupo 17	2	9.812,500	2.187,500
9	Grupo 18	9	9.916,000	3.681,319
10	Grupo 19	3	4.550,0000	1.550,806

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Economía Social año 2005-2008. Procesamiento de los datos *Dyane versión 4*

La principal conclusión que se deduce del análisis AID es que la variable independiente (explicativa) que mayor poder de segmentación tiene respecto a un determinado comportamiento (variable dependiente=Cuantía) es el tipo de acción, puesto que es la variable causante de la primera partición. Esto indica que las acciones definidas en la ayuda tienen la capacidad de segmentar y por tanto la capacidad de determinar la cuantía de subvención. Es decir, la actividad administrativa de definición y redacción de la ayuda es la que determina el importe o explica mejor las diferencias en las mismas. Hipótesis que se planteaba en la primera parte, tras la tabulación simple.

Otro dato a tener en cuenta es que la segunda partición se da por la variable “forma jurídica de la entidad consultora” en el grupo 3 y en el grupo 2 por la variable “número de participantes”. La primera está muy relacionada con la relación de dependencia analizada anteriormente, puesto que dentro de las opciones de la forma jurídica existe la opción de no proceder que se da cuando no se ha utilizado entidad consultora alguna. La reflexión es

que podría introducirse como variable criterio de definición del importe la utilización de una entidad consultora e incluso la forma jurídica de la misma discriminando positivamente las de Economía Social y así fomentar de manera indirecta la Economía Social.

Respecto a la segunda, aunque la orden de ayuda establece el número de participantes como criterio para determinar la cuantía de la ayuda sólo en los casos de creación de empresas o estructuras de intercooperación y fusiones, la partición que se efectúa no corresponde a ello ya que los casos con un número bajo de participantes se agrupan con aquellos con una participación media-alta. Bien es verdad que el número de participantes muestra su capacidad de partición en el grupo 6 de la manera deseable, es decir, asignando más importe en aquellos en los que más participantes hay. Por ello, dada su capacidad de partición podría resultar de interés introducir dicha variable para la definición de la cuantía o importe de la ayuda para todos los casos.

## **6. Consideraciones finales**

Este apartado está destinado a exponer las principales conclusiones del estudio empírico realizado sobre las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social del País Vasco, y que son las siguientes:

**1.-** Los estudios de intercooperación se mantienen a lo largo de todo el periodo como la principal acción que se realiza. Este hecho explica la concentración por debajo de la media que se da en el importe o cuantía recibida por los beneficiarios, porque en el caso de los estudios de intercooperación los límites establecidos no son los más elevados. De ahí, se desprende que el tipo de acción determina la cuantía de ayuda concedida.

Y por otro lado, respecto a la forma jurídica del beneficiario, las cooperativas son las principales beneficiarias de las ayudas por intercooperación que concuerda con el dato de que el 34,6% de las cooperativas manifiesta tener algún tipo de relación cooperación interempresarial o de intercooperación empresarial (Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, 2008). De todo ello se extrae que los beneficiarios de las ayudas están en sintonía con la realidad empresarial de la Economía Social.

2.- A consecuencia de la relación entre la variable “tipo de acción” y la utilización de una entidad consultora para la realización de la acción, se podría reflexionar sobre la necesidad introducir las entidades consultoras como criterio de valoración de solicitudes, o como requisito, sobre todo en las acciones que precisen de conocimientos específicos como son las fusiones, creación de empresas y estructuras de intercooperación, en la definición de la orden de ayuda que se publica para intercooperación.

3.- La variable “tipo de acción” que se realiza dentro de la subvención es la variable con mayor capacidad de segmentación respecto a un determinado comportamiento, en este caso el importe de ayuda concedida. En definitiva, es la variable que explica la mayor diferencia existente entre los importes de ayuda que se han concedido. Este resultado indica que la actividad administrativa de definición y redacción de la ayuda es la que determina el importe y no cualquier otro factor o variable ajena a dicha actividad.

4.- Se detectan diferentes variables que tienen capacidad de segmentación respecto al importe que percibe el beneficiario, y que al contrario que en el caso del tipo de acción, no están incorporadas dentro de la ayuda a la hora de fijar la cuantía. Las variables a las que se hace referencia son la utilización de una entidad consultora y forma jurídica de la misma para la realización de la acción, y el número de participantes en la acción de intercooperación (Excepto para los casos de creación de empresas o estructuras de intercooperación y fusiones, tal y como se ha señalado en el análisis AID). Son variables que han mostrado la capacidad de segmentar a los beneficiarios en cuanto al importe que reciben, pero no están introducidas como variables criterio para la determinación del importe, y por tanto, su capacidad de segmentación no está bajo el control de la actividad administrativa cuando podría resultar de interés.

Por un lado, tener en cuenta la utilización de una entidad consultora y su forma jurídica como criterios de valoración de solicitudes de ayuda. Incluso se podría incentivar, mediante una discriminación positiva, a aquellas entidades consultoras que pertenezcan a la Economía Social y así, fomentar aún más dicho sector.

Y por otro lado, la posibilidad de introducir el número de participantes en la acción por la que se solicita y se concede ayuda. En este caso, podrían valorarse positivamente las acciones donde participen un mayor número de entidades que indica un mayor alcance o

cobertura de la acción, y puede implicar un mayor esfuerzo a la hora de realizar la acción por el número de implicados en la misma.

En definitiva, mediante las técnicas aplicadas, que han proporcionado una información rigurosa y fiable, se han conocido las variables que determinan un comportamiento (Entendiendo como tal el importe recibido) determinado de los beneficiarios y por ello se han podido proponer diferentes acciones sobre las variables con el fin de obtener un comportamiento determinado. De esta manera, se ha otorgado una herramienta de identificación y solución de problemas que pone de manifiesto la importancia de desarrollar un Sistema de Información de Mercado para las unidades básicas de actuación pública con el fin de perfeccionar su servicio teniendo en cuenta los objetivos públicos a alcanzar.

**CUARTA PARTE**

**CONCLUSIONES**



## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES Y APUNTES FINALES**



## 1. Conclusiones de la tesis

A continuación se exponen de manera sintética los principales puntos analizados en los capítulos y las conclusiones que se han extraído de los mismos a partir de los objetivos e hipótesis planteadas y los resultados de las entrevistas/encuestas realizadas.

En primer lugar, en cuanto a revisión de la literatura respecto al marketing en el sector público y la orientación al mercado se extrae:

1. El marketing resulta ser la mejor plataforma de planificación para un organismo público que quiere satisfacer las necesidades de los ciudadanos/clientes y proveer autentico valor. Se define la le gestión del marketing en el sector público como el proceso de planificación y ejecución de la política del gobierno para crear intercambios (públicos) que satisfagan tanto los objetivos sociales como los del gobierno. Entre los intercambios se encuentra el intercambio de servicios en el que el gobierno actúa como prestador y el público debe hacer frente a unos costes (monetarios, de accesibilidad o de producción).
2. El Marketing en el Sector Público es el concepto que aglutina el conjunto de aplicaciones del marketing que se pueden dar en el ámbito público atendiendo al tipo de entidad (empresarial o no) y al objeto de la entidad. En este sentido, es el Marketing Público la aplicación del marketing definido como el conjunto de actividades relativas a las relaciones de intercambio público. Pero a su vez, está compuesto por el Marketing Público Institucional, aquél que se centra en el intercambio de dialogo público y de carácter estratégico, y por el Marketing de Servicios Públicos, aquél que se centra en el intercambio de servicios públicos, es decir, más táctico y operativo, relacionado con las etapas de planificación estratégica de marketing en el sector público de diseño de los servicios, implantación y evaluación.
3. Pero la adopción de una filosofía de marketing implica asumir una orientación al mercado ya que ésta se define como la opercionalización de la primera. En este sentido, se adopta el modelo de Kohli y Jaworski como idóneo para el análisis de la orientación de mercado en el ámbito público: Orientación al Servicio del

Público. Se define la orientación al servicio del público desde la perspectiva conductual de procesamiento de la información: la generación de información presente (sobre necesidades presentes), la generación de información futuro (referente a necesidades no cubiertas e impactos de la acción/decisión pública) para comprender sus necesidades, la diseminación de la información para compartir esa comprensión en toda la organización, y la respuesta a la información para la satisfacción de las necesidades del mercado. Y se asume que cuanto mayor desarrollo se alcance por parte de una organización en esas dimensiones, mayor será el grado en el que estará orientado al mercado y, en consecuencia, mayor será la capacidad de satisfacer las necesidades del público.

4. Siendo la generación de información el elemento clave de la orientación al mercado, aunque por sí sola no garantiza la comprensión de las necesidades del ciudadano, la respuesta a las mismas, ni la capacidad de proveer valor a los clientes/ciudadano, dota al decisor público de información objetiva que puede aconsejar y ayudar en la toma de decisiones públicas. En este sentido, resulta vital dotar a la administración de un sistema de recogida de información y de análisis de datos, que posibilite la aplicación de la investigación de mercado y la toma de decisiones orientadas al mercado. Es decir, la creación de un Sistema de Información de Mercado (S.I.M.), conjunto de de elementos, instrumentos y procedimientos para obtener, registrar y analizar datos con el fin de transformarlos en una “herramienta” para la toma de decisiones de marketing o mercado, como apoyo a las decisiones. Pero como apoyo, ya que la decisión final de solucionar un problema o priorizar corresponde única y exclusivamente al decisor público.

En segundo lugar, con respecto a la parte dedicada al análisis del Economía Social y las políticas públicas de fomento de la misma se concluye:

5. La Economía Social surgió como alternativa al sistema económico capitalista imperante en el siglo XIX, es decir, como otra forma de hacer política económica. Pero no tardó en ser destronada como teoría macroeconómica, por lo que la Economía Social pasó a centrarse en aspectos microeconómicos, es decir, en analizar actividades y actores con lógicas de funcionamiento diferentes a la

dominante. En este sentido, la Economía se vincula históricamente a las cooperativas, asociaciones y mutualidades, aunque esta concepción tradicional ha ido desarrollándose tanto desde el ámbito de sus propios protagonistas como desde el ámbito científico-académico.

Los propios protagonistas representados en *Social Economy Europe* realizan en el año 2002 una delimitación conceptual que matiza en el principio de democratización para incluir a las Fundaciones junto con las Cooperativas, Asociaciones y Mutualidades. Pero además, desde el ámbito científico-académico (sobre todo CIRIEC) se ha realizado un acercamiento entre las dos corrientes que han intentado delimitar el llamado Tercer Sector, sector entre la economía capitalista y economía pública. Así, la Economía Social pasa a ser un concepto en el que converge el enfoque de la Economía Social tradicional (cooperativas, mutuas y asociaciones) y el enfoque de *Non Profit Organizations*.

6. Estos desarrollos conceptuales han tenido su incidencia en el ámbito político-público. Prueba de ello es la aprobación en España de Ley de Economía Social con una formulación integradora de los dos enfoques tanto desde la perspectiva de los principios orientadores como desde las formas jurídicas que la componen. Ley que además de establecer un marco común para todas estas entidades, amplía en cierto modo el concepto de Economía Social vinculado tradicionalmente casi exclusivamente a cooperativas y sociedades laborales, otorgándole al concepto un carácter dinámico ya que en su artículo 5.2. deja la puerta abierta al debate sobre la inclusión de entidades que aunque no hayan optado por formas jurídicas o institucionales ya incluidas en la Economía Social, puedan incluirse por sus principios orientadores ligados a los de la Economía Social.
7. En el ámbito público del País Vasco, aunque ya en el año 2009 la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, la unidad pública competente en materia de Economía Social en el País Vasco, amplió el concepto de Economía Social más allá de las cooperativas y sociedades laborales introduciendo en el mismo a las entidades de Economía Solidaria y a los centros especiales de empleo, su actividad queda liga únicamente a las entidades asociativas de éstas y a las cooperativas y sociedades laborales.

Del análisis de la teorización de las políticas públicas de fomento de la Economía Social y de las técnicas administrativas de fomento con base en el Derecho Administrativo, se ha realizado una clasificación de las políticas públicas de fomento de la Economía Social que se ha utilizado como base para el estudio de dichas políticas en el caso del País vasco de la que se concluye que:

8. Son las subvenciones la técnica o herramienta más utilizada para el fomento de la Economía Social. Son las medidas de carácter económico la técnica principal de fomento de la Economía Social, coincidiendo con la afirmación que se hace desde el Derecho Administrativo de que la actividad administrativa de fomento descansa casi exclusivamente sobre medios económicos.
9. La mayoría de las medidas de fomento de la Economía Social que se aplican en el País Vasco se orientan desde las políticas de oferta, aunque están cobrando mayor protagonismo las medidas dirigidas desde la política de demanda. Se trata de la concertación sobre todo en el ámbito educativo, sin olvidar el ámbito de los servicios sociales que está en auge y progresiva implementación de las denominadas cláusulas sociales en los contratos públicos.
10. En cuanto a las medidas institucionales, es en gran medida el reconocimiento legal de la identidad diferenciada de las empresas cooperativas y sociedades laborales la que ha permitido la institucionalización de políticas públicas sobre la Economía Social. Se destaca, asimismo, la política fiscal diferenciada y más favorable hacia las entidades de Economía Social.
11. En el ámbito de los organismos públicos de fomento de la Economía Social, en el organigrama del Gobierno Vasco depende la Dirección de Economía Social, la cual presta servicios, básicamente, a cooperativas y sociedades laborales. Se considera preciso superar esta visión limitada de la Economía Social, vinculada exclusivamente a determinadas figuras jurídicas, y pasar a una visión más holística, más integradora y más finalista.

Es más, la nueva Ley de Economía Social aboga por una definición amplia de la Economía Social, dándole el reconocimiento legal necesario al concepto. Por ello, puede ser conveniente analizar la posibilidad de redimensionamiento de esta estructura gubernamental, y así, ampliar su ámbito de competencia para poder cubrir la totalidad de la Economía Social vasca. Además, la aplicación de la Ley en materia de coordinación intra e interadministrativa y de estadísticas, y por tanto, de la necesaria unificación o reagrupación de los registros, puede requerir una unidad administrativa más amplia capaz de englobar en su seno a la Economía Social Vasca en su conjunto.

12. Pero a su vez, dicha Ley de Economía Social insta a la creación del Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo inserto en la Administración común del País Vasco para las actividades relacionadas con la Economía Social, que no supone la supresión del Consejo Superior de Cooperativas dado que este tiene como función la prestación de servicios técnicos a las Cooperativas (y por ello considerado como medida de apoyo técnico) que no son objeto del Consejo Vasco de Fomento de la Economía Social.
13. Está en debate el reconocimiento de la Economía Social como actor político dada la problemática abierta tras la configuración del Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo en la que no participan las organizaciones representativas del sector, aunque la propia Ley de Economía Social señala que los poderes públicos tendrán como objetivo de sus políticas “involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo,...”.
14. Respecto a las medidas cognitivas y de apoyo a la formación en Economía Social, es de subrayar la necesidad de incorporación de módulos formativos en los diferentes programas de formación ocupacional, continua y reglada. Si bien es cierto que en el ámbito universitario vasco (público y privado) están incorporadas materias de estudio en Economía Social en líneas de investigación y formación específicas, se echa en falta la incorporación de la temática de la Economía Social en los planes de estudios generales de las diferentes facultades, cuanto menos en las relacionadas con materias económicas, laborales y jurídicas.

15. Aunando las dos perspectivas (marketing público y políticas públicas de fomento de la Economía Social), es la Dirección de Economía Social la unidad u órgano administrativo competente en materia del servicio público de fomento de la Economía Social vasca susceptible de implantar una filosofía de marketing público (marketing de servicios públicos) asumiendo una orientación al servicio del público.

Desde la perspectiva de las políticas públicas de fomento de la Economía Social, es la Dirección de Economía Social el organismo público, por excelencia, de fomento de la Economía Social vasca. Pero además, aunque es desde un enfoque de marketing desde el cual se establece la diferencia entre los distintos niveles de gobierno y, por tanto, de las dos aplicaciones dentro del Marketing Público, es el enfoque jurídico del Derecho Administrativo el que facilita la delimitación necesaria para la identificación del sujeto susceptible de aplicación del marketing. Así, se definen dentro de la estructura de la Administración a los órganos administrativos como unidades administrativas a las que se les atribuyen funciones y recursos, y que ostentan el poder de expresar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente en que se integra. Desde esta perspectiva, la Dirección de Economía Social es un órgano o unidad administrativa unipersonal (el titular es una persona), activo (declara la voluntad jurídica del ente en que se integra), y central (su competencia se extiende a todo el territorio) que tiene la competencia de gestionar los programas de fomento de la Economía Social: cooperativas y sociedades laborales en el País Vasco.

En tercer lugar, siendo la Dirección de Economía Social la unidad u órgano administrativo competente en materia del servicio público de fomento de la Economía Social vasca susceptible de implantar una filosofía de marketing público (marketing de servicios públicos) asumiendo una orientación al servicio del público, del análisis de la orientación al servicio del público de la Dirección se concluye:

Por un lado, con respecto al análisis de la fiabilidad de las escalas de las dimensiones de la orientación al servicio del público de generación, diseminación y respuesta a la información utilizadas en el estudio, se obtienen las siguientes conclusiones:

16. La dimensión de generación de información futuro (referente a necesidades no cubiertas e impactos de la acción/decisión pública) carece de consistencia interna por lo que la orientación al servicio del público queda formada por las escalas de las tres dimensiones tradicionales de generación de información, diseminación de información y respuesta a la información que incluye los ítems G4 y R2\* propuestos de generación y respuesta de información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios.
17. En el ámbito de las consecuencias, no existen diferencias significativas en las respuestas de los técnicos/trabajadores de la Dirección de Economía Social y de los representantes de las organizaciones representativas o interlocutores de las entidades de Economía Social. Por tanto, cuando se trata de unidades administrativas básicas y se entrevista o se tiene en consideración el juicio de los técnicos o trabajadores de la misma, se puede eludir la limitación de considerar únicamente el juicio de la oferta (la organización), a la que suelen referir los estudios relacionados con la orientación al servicio del público, ya que no hay diferencias significativas entre las respuestas de ambos grupos.
18. También respecto a las consecuencias, se han identificado cuatro factores además de aquel relacionado con las consecuencias Internas (Sentimiento de pertenencia y relación entre funcionario y político): Satisfacción, Servicio, Participación del Público y Participación de los Interlocutores, y cada uno de ellos se ha conformado como una escala fiable. Los dos últimos factores son resultado del planteamiento teórico asumido sobre la participación, considerando tanto la participación del público (ciudadano/cliente) como la de sus representantes.

Por otro lado, del análisis del nivel de orientación al servicio del público y las dimensiones de generación, diseminación y respuesta a la información, y en relación al contraste de la  $H_1$  “La Dirección de Economía Social tiene un alto nivel de Orientación al Servicio del Público”:

19. La Dirección de Economía Social está bastante orientada al servicio del público. Es decir, la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco tiene un nivel

medio-alto de orientación al servicio del público, no rechazando la hipótesis  $H_1$  ni las respectivas hipótesis para cada dimensión: alto nivel de generación de información ( $H_{1.1}$ ), alto nivel de disseminación de información ( $H_{1.2}$ ) y alto nivel de respuesta a la información ( $H_{1.3}$ ).

20. Se observa que la generación de información es la dimensión que menor valor medio alcanza, que se corresponde con el análisis cualitativo de las encuestas en el que se subraya a los interlocutores como canalizadores y emisores de la información que recibe la Dirección y, por tanto, no genera excesiva información de manera directa respecto al público.
21. En la disseminación de la información se destaca la influencia del tamaño reducido de la unidad como un factor facilitador de la comunicación dentro de la misma.
22. En la respuesta a la información, se destacan las dificultades por la escasez de recursos y los procedimientos a seguir en el ámbito público aunque con una apuesta inequívoca a la provisión de información.

Por otro, del análisis de las consecuencias de la orientación al servicio del público en relación al contraste de la hipótesis  $H_2$  “La Dirección de Economía Social tiene un muy buen rendimiento/*performance*” se obtienen las siguientes conclusiones:

23. No se rechaza la hipótesis  $H_2$  “La Dirección de Economía Social tiene un muy buen rendimiento/*performance*” dado que no se rechazan las siguientes hipótesis de las consecuencias:  $H_{2.1}$ . “El público de la Dirección de Economía Social está muy satisfecho”,  $H_{2.2}$ . “Los servicios prestados por la Dirección de Economía Social se valoran muy positivamente”,  $H_{2.4}$ . “La participación de las organizaciones representativas o interlocutores del público en la Dirección de Economía Social es muy alta” y  $H_{2.5}$  “El rendimiento de la Dirección de Economía Social respecto al personal es muy bueno”, aunque sí se rechaza la hipótesis  $H_{2.3}$ . “La participación del público en la Dirección de Economía Social es muy alta”.

24. Todas las dimensiones consideradas como consecuencia han sido valoradas muy positivamente, excepto la participación del público con una valoración escasa, ya que aunque el público participa, en ocasiones, por medio de trabajos que realizan los interlocutores por iniciativa de la Dirección, ésta normalmente trabaja con los interlocutores.
25. La satisfacción viene a estar relacionada positivamente con el tiempo de prestación del servicio y que a su vez es la característica o atributo del servicio que más controversia genera, planteando hasta un modo diferente de prestación de servicio.
26. Las otras dos características o atributos de los servicios, calidad y atención, quedan muy ligadas al importante papel de los técnicos de la organización.

Por último, del análisis de la valoración del público de la orientación al servicio del público y en relación al contraste de la H<sub>3</sub> “El público objetivo de la Dirección de Economía Social valora positivamente la aplicación de la orientación al servicio del público en la Dirección” se concluye:

27. No se rechaza la hipótesis H<sub>3</sub> “El público objetivo de la Dirección de Economía Social valora positivamente la aplicación de la orientación al servicio del público en la Dirección”. El público objetivo de la Dirección de Economía Social asigna una gran importancia a la orientación al servicio del público y a sus dimensiones de generación de información, diseminación de información y respuesta a la información para la gestión del servicio público de fomento de la Economía Social.
28. A la generación de información se le otorga una vital importancia en tanto en cuanto la información es la base de la gestión.
29. En cuanto a la diseminación de información, se amplía el concepto de coordinación diferenciando entre coordinación intransituacional y coordinación interinstitucional, y en relación a la necesidad de coordinación con instituciones de las que se requiere documentación al ciudadano/cliente.

30. Respecto a la respuesta a la información, se alude a la necesidad de considerar a los interlocutores como destinatarios respecto a la provisión de información de la Dirección, la participación, así como, de las ayudas, encargándose de la gestión de las mismas para con las entidades/empresas.
  
31. Del análisis de la relación entre la valoración del público objetivo de la Dirección de Economía Social sobre la importancia de la aplicación de la orientación al servicio del público en la Dirección y la valoración sobre el rendimiento/*performance* de ésta, se confirma que la Dirección de Economía Social está orientada al servicio del público con un rendimiento aceptable, excepto para el tiempo de prestación y participación del público en los procesos de modificación o eliminación de los servicios. De hecho, son los ítems con menor puntuación de los que se consideran como rendimiento/*performance* y consecuencia de la orientación al servicio del público.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta que la generación de información (en consecuencia, también la generación de información de los servicios disponibles y su uso) es el elemento clave de la orientación al mercado, es la dimensión que menos aporta a la orientación al servicio del público de la Dirección de Economía Social (es decir, son los ítem de la generación de información los que se realizan en menor grado en la Dirección), y es la dimensión cuyos ítems relacionados con el públicos son los más valorados por propio público de la Dirección (concretamente, generación de información sobre opinión de los beneficiarios, sobre necesidades presentes y futuras, y sobre los servicios prestados y sus beneficiarios); y, además, que la investigación de marketing o mercado aporta métodos y técnicas adecuadas tanto para la obtención de datos como para su análisis, se ha realizado una propuesta de aplicación de la investigación de marketing o mercado en el ámbito del servicio de fomento de la Economía Social vasca, en concreto para las ayudas a la intercooperación.

Mediante las técnicas aplicadas, que han proporcionado una información rigurosa y fiable, se han conocido las variables que determinan un comportamiento (entendiendo como tal, el importe recibido) concreto de los beneficiarios y por ello se han podido

proponer diferentes acciones sobre las variables, con el fin de obtener un comportamiento determinado.

Las principales conclusiones y propuesta de acciones del estudio realizado sobre las ayudas para la intercooperación empresarial en la Economía Social del País Vasco son:

32. Se han detectado diferentes variables que tienen capacidad de segmentación respecto al importe que percibe el beneficiario, y que al contrario que en el caso del tipo de acción, no están incorporadas dentro de la ayuda a la hora de fijar la cuantía: utilización de una entidad consultora y forma jurídica de la misma, y el número de participantes en la acción.

A la luz de este resultado se plantean las siguientes acciones:

- Tener en cuenta la utilización de una entidad consultora y su forma jurídica como criterios de valoración de solicitudes de ayuda e incluso discriminar positivamente las entidades consultoras de Economía Social.
  - Tener en cuenta el número de participantes en la acción por la que se solicita y se concede ayuda, valorando positivamente las acciones donde participen un mayor número de entidades que indica un mayor alcance o cobertura de la acción, y puede implicar un mayor esfuerzo.
33. Mediante esta aplicación se otorga una herramienta de identificación y solución de problemas que pone de manifiesto la importancia de desarrollar un Sistema de Información de Mercado para las unidades básicas de actuación pública que facilitaría la generación de información con el fin de perfeccionar su servicio y la satisfacción del público teniendo en cuenta los objetivos públicos a alcanzar.
  34. Es más, y tal y como se ha señalado anteriormente, si el público de la Dirección valora más los ítems de generación de información sobre la opinión de los beneficiarios, sobre las necesidades presentes y futuras, y sobre los servicios prestados y sus beneficiarios, se puede plantear incorporar apartados que aborden estas cuestiones en los impresos de solicitudes de ayudas o en los impresos de

justificación de realización de la acción subvencionada (electrónicos o en papel) que tienen que ser rellenados. Una vez recopilados estos datos y tras una aplicación de las técnicas de investigación de mercado o marketing, semejante a la expuesta en la propuesta de esta tesis, se podrían obtener informaciones de gran interés para la toma de decisiones en pro de una gestión orientada al servicio del público y un mayor rendimiento/*performance*. Sobre todo porque este hecho podría incrementar la percepción de mayor participación del público que se ha mostrado escasa, ya que aunque el público participa, en ocasiones, por medio de trabajos que realizan los interlocutores por iniciativa de la Dirección, ésta normalmente trabaja con los interlocutores, es decir, son éstos los canalizadores y emisores de la informaciones que recibe la Dirección siendo el público un mero receptor.

## **2. Limitaciones de la tesis**

En este apartado se ponen de manifiesto las principales limitaciones de esta Tesis relativas, en su mayor parte, a la metodología empleada en el estudio empírico y del propio diseño de la investigación, que podrán afectar a la generalización de las citadas conclusiones o a realizar una interpretación de las conclusiones con cierta precaución:

- Esta investigación se trata de un estudio descriptivo de aplicación de técnicas de investigación de marketing muy generalizados en la investigación de mercados. Estos estudios tienen como finalidad describir las características de ciertos grupos, determinar la frecuencia con la que ocurre algo, estimar las relaciones entre dos o más variables o efectuar predicciones, aunque en esta tesis no se tratan las relaciones causa-efecto propias de estudios causales.
- Se trata de un estudio transversal que proporciona una instantánea de las variables de interés y su relación en un momento dado. Por tanto, no se ha podido realizar una medición repetida del fenómeno para mostrar la evolución en el comportamiento de las variables investigadas.
- No se han analizado los posibles antecedentes de la orientación al servicio del público que pueden afectar al grado de orientación, ni los posibles factores

moderadores de la intensidad en la que la orientación al servicio del público actúa sobre el rendimiento/*performance* de la unidad/organización de actuación pública.

- Se ha analizado la orientación al servicio del público en la Dirección de Economía Social desde una perspectiva de la oferta (la organización), sin tener en cuenta el juicio de la demanda (ciudadano/cliente). En este sentido, la medición de la orientación al servicio del público debería completarse con la combinación de ambas perspectivas.
- El público objetivo de análisis desde el punto de vista de los ciudadanos/clientes se ha reducido a los representantes/interlocutores de las entidades de Economía Social, si bien es cierto que se han puesto en evidencia los argumentos en favor de esta elección en el Capítulo V.
- Otra limitación se deriva de la posibilidad de que el público objetivo de análisis comprometa el estudio, no suministrando los datos disponibles o no siendo éstos fiables. Una ausencia masiva de datos o la presencia de datos incorrectos, por diferentes razones, compromete obviamente la fiabilidad del resultado de las técnicas utilizadas y el análisis que sobre los mismos pueda realizarse.

### **3. Aportación de la tesis**

La mayor aportación de esta tesis sin duda se enmarca en el esfuerzo o trabajo de aunar diferentes disciplinas que tienen el mismo sujeto como objeto de estudio. Por un lado, la Economía Social y las políticas públicas de fomento en relación al organismo público de fomento de la Economía Social y su actividad de fomento. Por otro lado, el Derecho Administrativo como disciplina que estudia y define la estructura del sector público. Y por último, el marketing público como filosofía de gestión de las relaciones de intercambio en el ámbito público y la asunción, por tanto, de la orientación al servicio del público.

Con respecto a la aportación de esta tesis a la disciplina de la Economía Social y sus políticas públicas de fomento, destaca la revisión de la evolución conceptual de la Economía Social que ha dado lugar a la formulación jurídica en el ámbito español del

concepto con una clara intención integradora de los diferentes enfoques (científico-académico y socio-económico), y analizando los diferentes procesos de debate tanto dentro del mundo de la Economía Social como fuera de ella por medio de conceptos afines. Y por otro lado, se ha definido y descrito un mapa detallado de las políticas públicas de fomento de la Economía Social vasca, como nunca antes se había realizado, en base a la teoría sobre las políticas públicas de la Economía Social y la contextualización de la actividad de fomento desde la disciplina del Derecho Administrativo.

Dado que el objetivo principal de esta tesis ha sido analizar la orientación al servicio público en el ámbito del sector público de la unidad básica de actuación pública de fomento de la Economía Social vasca, es en este ámbito, en las unidades básicas de actuación pública, en el que destaca la aportación de esta tesis. De hecho, teniendo en cuenta que la orientación al mercado puede variar entre distintos niveles de una misma organización y que la mayor parte de los estudios realizados, sino todos, en materia de orientación al servicio del público se han centrado en el ámbito institucional o nivel jerárquico de decisión estratégica, esta tesis se ha concentrado en el análisis de la orientación al servicio del público en una unidad básica de actuación pública dentro de un Gobierno, es decir, en un nivel jerárquico de la esfera táctica y operativa de la actuación pública. En este sentido, nunca antes se había llevado a cabo desde el ámbito de estudio de la Economía Social y sus políticas públicas un trabajo de estas características.

Por tanto, algunas de las conclusiones obtenidas en la esfera de la orientación al servicio del público podrían ser susceptibles de tenerse en cuenta en los casos de estudio de las unidades básicas de actuación pública, cuanto menos cuando el servicio gestionado es un servicio de fomento, ya que se establecen características propias de este objeto de estudio. Concretamente:

- La utilización como informante-claves a los técnicos/trabajadores de las unidades u órganos ya que están en buena posición para comprender y describir las características y conceptos organizativos, por su independencia (laboral) con respecto a los partidos políticos, y porque se ha detectado que no existen diferencias entre las respuestas de los técnicos/trabajadores y el público respecto al rendimiento/*performance* de la unidad.

- La consideración de sólo tres dimensiones (generación, diseminación y respuesta a la información) dentro del constructo orientación al servicio del público sin diferenciar entre generación de información presente y futura. E introduciendo, en la dimensión de generación el ítem propuesto sobre información de los servicios prestados y sus beneficiarios (G4), y en la dimensión de respuesta el ítem propuesto de utilización de esa información para el diseño del servicio (R2\*).
- Considerar la participación del público objetivo y la participación de los interlocutores/organizaciones representativas como consecuencias diferenciadas de la orientación al servicio del público.

Pero por otro lado, desde un punto de vista más práctico o menos académico-científico, esta tesis pretende, sin querer ser pretenciosa, contribuir a que los miembros de las unidades básicas de actuación de las Administraciones Públicas puedan tener a su disposición un elemento de reflexión que aporta una alternativa de gestión/actuación pública basada en la filosofía de marketing para la gestión de los intercambios de servicios públicos, Marketing de Servicios Público. Filosofía que se materializa por medio de la implantación de una orientación al mercado, Orientación al Servicio del Público, que mejora el resulta/rendimiento/*performance* de la unidad. Destacando la importancia de la generación de información como elemento fundamental de la orientación al servicio del público, y por tanto, la necesidad de desarrollar un Sistema de Información de Mercado para las unidades básicas de actuación pública que facilite la generación de información con el fin de perfeccionar su servicio y la satisfacción del público teniendo en cuenta los objetivos públicos a alcanzar, es decir, como apoyo en la toma de decisiones públicas.

#### **4. Líneas futuras de investigación**

Por último, con respecto a líneas futuras de investigación, además de las que se pueden derivar de las limitaciones, se destacan:

- Seguir avanzando en la línea de investigación en relación al análisis del concepto de Economía Social y las políticas públicas de fomento de la misma en la que el

doctorando lleva tiempo trabajando y publicando como resultado de la realización de esta tesis. En este sentido, sería de interés el análisis de la delimitación conceptual y de sus políticas públicas en cada Comunidad Autónoma a raíz de la Ley de Economía Social. Es decir, las consecuencias o incidencia de la Ley de Economía Social en el desarrollo conceptual de la Economía Social y de sus políticas públicas de fomento en las Comunidades Autónomas.

- En el ámbito de la orientación al servicio del público, el análisis mediante un modelo de ecuaciones estructurales (SEM) de la relación causal entre la orientación al servicio del público en las unidades básicas de actuación pública y los resultados (consecuencias) teniendo en cuenta los factores moderadores de la intensidad en la que la orientación al servicio del público actúa sobre los mismos, y entre los factores que favorecen la orientación al servicio del público (antecedentes) y la orientación al servicio del público.
  
- Profundizar en la generación de información mediante la aplicación de otras técnicas estadísticas diferentes a las aplicadas en este trabajo con el fin de obtener información para la mejora de la gestión y satisfacción del servicio, o incluso ampliando la recogida de variables que describan de una manera más amplia los diferentes grupos de beneficiarios o ampliando el objeto de estudio teniendo en cuenta no sólo los beneficiarios sino también todos aquellos que presenten solicitud.

## BIBLIOGRAFÍA

Agarwal, S.; Erramilli, K. M. y Dev, C. D. (2003): “Market Orientation and Performance in Service Firms: Role of Innovation”, *Journal of Services Marketing*, Vol. 17: 1, pp. 68-82.

Agirre Aramburu, Izaskun. *La orientación al mercado en la organización cooperativa. Aplicación empírica en los negocios del área industrial de Mondragón*. Dirigida por Pedro Reinares Lara. Tesis doctoral. Mondragon Unibertsitatea, Facultad de Empresariales, 2009.

Aguirre, M.S. (2008): *Marketing en sectores específicos*, Pirámide, Madrid.

Aldás, J. (2013): Seminario “Estadísticas para Ciencias Sociales: SEM y análisis de conglomerados”. Seminario permanente de apoyo metodológico para las tesis de Ciencias Sociales y Humanidades (20 horas). Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea-UPV/EHU, Bilbao (Bizkaia), 21-22 de enero.

Alderson, S. (1965): *Dynamic Marketing Behaviour: a functionalist theory of marketing*. Richard D. Irwin. Homewood, Illinois.

Alderson, W. y Cox, R. (1948): “Towards a Theory of Marketing”, *Journal of Marketing*, Vol. 13, October, pp. 137-152.

Alford, J. (2002): “Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective”, *Public Administration Review*, Vol. 62: 3, May/june, pp. 337-345

Alguacil, P. (2010): “Cooperativas y ayudas de estado”, *Revista Vasca de Economía Social-REVES*, N°6, pp.59-69.

Álvarez, L.I.; González, F. y Vijande, M. L. (2002): “The Market Orientation Concept in the Private Nonprofit Organizational Domain”. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Vol. 7:1, pp. 55-67.

Álvarez, L.I.; Santos, M.L. y Vázquez, R. (2000): “Análisis Cultural y Operativo de la Orientación al Mercado. Efectos Moderadores en la Relación Orientación al Mercado-Resultados”. *Revista Española de Investigación de Marketing. ESIC*. Vol. 4: 1, pp. 7-41.

Álvarez, L.I.; Santos, M.L. y Vázquez, R. (2001): *El Concepto de Orientación al Mercado: Perspectivas, Modelos y Dimensiones de Análisis*. Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad, Universidad de Oviedo, Oviedo.

Álvarez, L.I.; Santos, M.L. y Vázquez, R. (2003): “La orientación al mercado cultural en el contexto de las organizaciones privadas no lucrativas: propuesta y evaluación de una escala de medida”, *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 12: 1, pp. 153-176.

Andreassen, T. (1994): “Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 7: 2, pp. 16-34.

Antilla, M.; Möler, A. y Rajala, A. (1995): “Assessing Market Orientation of High Technology Companies: A Study in the Finish Electrical and Electronics Industry”, 24 EMAC Conference, Mayo, Paris.

Antoine, J. (1992): *El Sondeo, una Herramienta de Marketing*. Deusto, Bilbo.

Appiah-Adu, K. (1998): “Market Orientation and Performance: Empirical Test in a Transition Economy”. *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 6:1, pp. 25-45.

Appiah-Adu, K. y Singh, S. (1998): “Customer Orientation and Performance: A Study of SMEs”, *Management Decision*, Vol. 36: 5/6, pp. 385-394.

Ariño, G. (1993): *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid.

Arndt, J (1978): “How Broad Should the Marketing Concept Be?”, *Journal of Marketing*, Vol. 42: 1, Octubre, pp. 101-103.

Asensio, P.A. (2008): *Marketing municipal*, Díaz Santos, Madrid.

Askunze, C. (2007): “Economía Solidaria”, en Celorio, G. y Lopez de Muniain, A. (coord.): *Diccionario de Educación para el desarrollo*, Hegoa, Bilbao, pp. 107-113.

ASLE (Asociación de Sociedades Laborales de Euskadi) (2011): *Txostena 2011 - Memoria 2011*, ASLE, Bilbao.

Avlonitis, G.J.; Kouremenos, A. y Gounaris, S.P. (1993): “Discrimination Profitable and Unprofitable Companies on the Basis Company Marketing Profile”, *22 EMAC Conference*, Mayo, Barcelona.

Avlonitis, G.J. y Gounaris, S.P. (1997): “Market Orientation Company Performance: Industrial Vs Consumer Goods Companies”. *Industrial Marketing Management*, Vol. 26: 5, pp. 385-402.

Avlonitis, G.J. y Gounaris, S.P. (1999): “Market Orientation and its Determinants: A Empirical Analysis. *European Journal of Marketing*, Vol. 33: 11/12, pp. 1003-1037.

Bacchiega, A. y Borzaga, C. (2001): “Social Enterprises as Incentive Structures: an economic analysis” en Borzaga, C. y Defourny, J. (ed.): *The emergence of Social Enterprises*, Ed. Routledge, Londres, pp. 273-295.

Bagozzi, R.P. (1975): “Marketing as Exchange”, *Journal of Marketing*, Vol. 39: 4, Octubre, pp. 32-39.

Bagozzi, R.P. (1975): “Towards a Formal Theory of Marketing Exchanges” en Ferrel, O.C.; Brown, S.W. y Lamb, C.W. Jr.: *Conceptual and Theoretical Developments in Marketing*, AMA, Chicago, pp. 431-447.

Bakaikoa, B.; Etxezarreta, A. y Etxezarreta, E. (2007): “Economía Social y Bienes de Interés Preferente: Estudio sobre las Cooperativas de Viviendas y de Educación en el País Vasco”, en Chaves, R. (dir.): *La Economía Social en las Políticas Públicas en España*, Ciriec-España, Valencia, pp. 124-141.

Bakaikoa, B.; Errasti, A.; Etxezarreta, E. y Morandeira, J. (2009): “Gizarte Ekonomiaren sustapenerako politika publikoak Euskadin”, *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, Nº16, pp. 65-82.

Bakaikoa, B.; Errasti, A.; Etxezarreta, E. y Morandeira, J. (2010): “Las políticas públicas de la economía social en Euskadi”, En: 28 Congreso Internacional de CIIREC, CIRIEC-Internacional, Berlín.

Bakaikoa, B.; Errasti, A.; Etxezarreta, E. y Morandeira, J. (2011): “Gizarte Ekonomiaren Sustapenerako Politika Publikoak Euskadin”, *Revista de Dirección y Administración de empresas-Enpresa Zuzendaritza eta Administrazio Aldizkaria*, Nº16, pp. 65-82.

Bakaikoa, B. y Morandeira, J. (2012): “El cooperativismo vasco y políticas públicas”, *Ekonomiaz*, Nº79, 1º.cuatrimestre, pp. 233-261.

Baker, M. (1989): “Marketing-A New Philosophy of Management”, *The Quarterly Review of Marketing* Vol. 14: 2, pp. 1-4.

Baker, W. E. y Sikula, J. M. (1999a): “Learning Orientation, Market Orientation and Innovation: Integrating and extending Models of Organizational Performance”, *Journal of Market Focused Management*, Vol. 27: 4, pp. 411-427.

Baker, W. E. y Sikula, J. M. (1999b): “The Synergistic Effect of Market Orientation and Learning Orientation on Organizational Performance”, *Journal of Academy Marketing Science*, Vol. 4: 4, pp. 295-208.

Balabanis, G.; Stables, R.E. y Phillips, H.C. (1997): “Market Orientation in the Top 200 Brithis Charity organizations and its impact on their performance”, *European Journal of Marketing*, Vol. 31: 8, pp. 583-603.

Ballart, J. (1992): *¿Cómo Evaluar los Programas y Servicios Públicos?: Aproximación sistemática y estudio de casos*, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Estudios)-Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Bañón, R. y Carrillo E. (1997): *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, Madrid.

Barea, J. (1990): “Conceptos y agentes de la Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 8, pp. 109-117.

Barea, J. (1991a): “Las limitaciones del presupuesto español como instrumento de control del gasto público”. *Papeles de economía Española*. Nº48, pp. 35-36.

Barea, J. (1991b): “La Economía Social en España”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, Nº 12, pp. 8-16.

Barea, J. (2000): “El marco conceptual de las Instituciones sin fines de lucro”, *Economistas*, Año Nº 18, Nº 83, pp. 30-34.

Barea, J. y Monzón, J. L. (1995): *Las Cuentas Satélite de la Economía Social en España: una primera aproximación*, CIRIEC-España, Valencia.

Barea, J. y Monzón, J. L. (1999): “Tercer sector e instituciones sin fines de lucro en la contabilidad nacional”, en Barea, M. y Vittdanini, G. (dir.): *La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil*, Encuentro Ediciones, Madrid, pp. 149-176.

Barea, J. y Monzón, J. L. (2007): *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la Economía Social: Cooperativas y Mutuas*, CIRIEC-España, Valencia.

Barea, J. y Monzón, J. L. (2011): *Las cuentas satélite de las Cooperativas, Mutuas y Mutualidades de Previsión Social en España. Año 2008*, CIRIEC-España e INE, Madrid.

Barroso, C.; Martín, E. y Rodríguez-Bobada, J. (2005): “Factores Moderadores de la Relación Orientación al Mercado-Resultados. Análisis Multinivel”, *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, Vol. 25, pp. 103-132.

Bartels, R. (1974): “The Identity Crisis in Marketing”, *Journal of Marketing*, Vol. 38, Nº. 4, October, pp. 73-76.

Becker, G. (1964): *Human Capital*, Wiley, Nueva York.

Becker, J. y Homburg, C. (1999): “Market-Oriented Management: A Systems-Based Perspective”. *Journal of Market Focused Management*, Vol. 4, pp. 17-41.

Bennett, R. (1998): “Charities, organizational learning and market orientation”, *Journal of Marketing Practice*, Vol. 4: 1, pp. 5-16.

Bhuan, S. N. (1992): *Market orientation and Successful Not-For-Profit Marketing: Direct Relationship and the Influence of Professionalism, Entrepreneurship, Competition and Demand*. Tesis Doctoral, Texas Tech University.

Bhuan, S. N. (1998): “An Empirical Examination of Market Orientation in Arabian Saudi Manufacturing Companies”. *Journal of Service Marketing*, Vol. 11: 5, pp. 317-328.

Bhuan, S. N.; Menguc, B. y Bell, S. J. (2005): “Just Entrepreneurial Enough: The Moderating Effect of Entrepreneurship on the Relationship between Market Orientation and Performance”, *Journal of Business Research*, Vol. 58: 1, pp. 9-17.

Bigné, E. y Blesa, A. (2002): “Una Concepción Ecléctica de la Orientación al Mercado y su Escala de Medición”. *Revista Española de Investigación de Marketing-ESIC*, Vol. 6:2, pp. 33-58.

Bigné, E.; Blesa, A.; Küster, I. y Andreu, L. (2004): “Market Orientation: An Antecedent to the Industrial Manufacturer’s Power”. *European Journal of Marketing*, Vol. 38: 1/2, pp. 175-193.

Bigné, E.; Küster, I.; Blesa, A. y Andreu, L. (2001): *La Medición de la Orientación al Mercado en los Sectores Cerámico y Turístico de la Comunidad Valenciana: Propuesta y Validación de una Escala de Medida*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.

Blesa, A. y Ripollés, M. (2003): “The Role of Market Orientation in the Relationship between entrepreneurial Proactiveness and Performance”. *Journal of Entrepreneurship*, Vol. 12: 1, pp. 1-19.

Blesa, A. y Ripollés, M. (2005): “Relación entre la Orientación al Mercado y la Orientación Emprendedora: Su Influencia en el Rendimiento de la Empresa”. *Revista Europea de Dirección y economía de la Empresa*, Vol. 14: 3, pp. 165-180.

Bloom, P.N. y Noveli, W (1981): “Problems and Challenges in Social Marketing”, *Journal of Marketing*, 45, 2 (Spring), pp. 79-88.

Bon, J. y Louppe, A. (1981): *Marketing des services publics: l'étude des besoins de la population*, Les Editions d'organisation, París.

Borgonovi, E. (1993): *Appunti alle lezioni di Elio Borgonovi*, CUSL.

Borsboom, D.; Mellenberg, G.J. y Van Heerden, J. (2004): “The concept of validity”, *Psychological Review*, Vol. 111: 4, pp. 1061-1071.

Borzaga, C. y Defourny, J. (ed.) (2001): *The emergence of Social Enterprises*, Routledge, Londres y Nueva York.

Borzaga, C. y Loss, M. (2006): “Multiple goals and multi-stakeholders management in Italian social enterprises” en Nyssens, M. (ed.): *Social Enterprises. At the crossroads of market, public policies and civil society*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 72-85.

Bouinot, J. y Bermils, B. (1995): *La gestión estratégica des villes: entre compétition et coopération*. Editions Armand Colin, Paris.

Boulding, K.E. (1956): "General Systems Theory-The Skeleton of Science", *Management Science*, Abril.

Bouzas, R. (2010): "Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue, *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, Vol.7, N°2, pp. 113-125.

Brettel, M.; Claas, S. y Heinemann, F. (2006): "Management, Market Orientation and Performance in Entrepreneurial Firms". Academy of Management Annual Meeting Proceedings, Agosto, Atlanta.

Brettel, M.; Engelen, A.; Heinemann, F y Vadhanasindhu, P (2008): "Antecedents of Market Orientation: A Cross-Cultural Comparison". *Journal of International Marketing*, Vol. 16:2, pp. 84-119.

Bruning, E.; Argo, J. y Main, K. (2001): "An Exploration of Antecedents and Consequences of Market Orientation for Canadian Exporters". *Proceeding of the 2001 Annual Conference of the Administrative Science Association of Canada (ASAC)*, Mayo, Londres.

Brown, R. (1987): "Marketing-A function and a philosophy", *The Quarterly Review of Marketing* Vol. 12: 3 y 4, pp. 25-30.

Bruno, R. J. (1992): "The Evolution to Market-Driven Quality". *Journal of Business Strategy*, Vol. 13: 5, pp. 15-20.

Bryson, J.M.; Quick, K.S.; Slotterback C.S. y Crosby, B.C. (2013): "Designing Public Participation Process: Theory to Practice", *Public Administration Review*, Vol. 73: 1, pp. 23-34.

Cadogan, J.W. y Diamantopoulos, A. (1995): "Narver and Salter, Kohli and Jaworski and the Market Orientation Construct: Integration and Internationalization. *Journal of Strategic Management*, Vol. 3: 1, pp. 41-60.

Cadogan, J. W.; Diamantopoulos, A. y Mortanges, C. P. (1999): "A Measure of Export Market Orientation: Scale Development of Cross-Cultural Validation". *Journal of International Business Studies*, Vol. 30: 4, pp. 689-707.

Calderón, H.; Fayós, T. y Cervera, A. (2005): "Un modelo para la evaluación de la políticas públicas de promoción de exportaciones: Un análisis empírico en el contexto español desde una perspectiva de orientación al mercado", *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, Vol. 2: 2, diciembre, pp. 34-49.

Calvo, J. (2005): "Centros Especiales de Empleo: Marco normativo y régimen tributario", en Calvo, R. (dir.): *Fiscalidad de las entidades de Economía Social: Cooperativas, Mutuas, Sociedades Laborales, Fundaciones, Asociaciones de Utilidad Pública, Centros Especiales de Empleo, Empresas de Inserción*, Aranzadi, Navarra.

Calvo, A. R.; Del río, M .L. y Cerrato, M. C. (1996): "Factores de la Empresa y del Cliente como Antecedentes seleccionados de la Orientación al Mercado". *X Congreso Nacional y VI Congreso Hispano-Francés de AEDEM*, Junio, Granada.

Campbell, D.T. (1955): "The informant in quantitative research", *American Journal of Sociology*, N°60, pp. 339-342.

Carman, J.M. (1973): "On the Identity of Marketing", *Contemporary Business*, Vol. 2, Fall, pp. 1-16.

Carman, J.M. (1990): "Consumer Perceptions of Service Quality: An Assesment of the Servqual Dimensions", *Journal of Retailing*, Vol. 66: 1, pp. 33-55.

Carreras Roig, Lluís. *El subsector empresarial no financiero de la Economía Social. Fiscalidad de las Sociedades Cooperativas, Sociedades Laborales y Sociedades Agrarias de Transformación*. Dirigada por Ángel Urquizu Caballé. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virigli, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2008.

Carroad, P. A. y Carroad, C. A. (1982): "Strategic Interfacing of R&D and Marketing", *Research Management*, Vol. 25: 1, pp. 28-33.

Caruana, A. (1995): "Propositions and a Model: Do Excellent Market Oriented firms Who Deliver Quality service Perform Better?", *Management Research News*, Vol. 18: 1/2, pp. 9-23.

Caruana, A. y Pitt, L. F. (1994): "Excellence, Market Orientation, Some Aspects of Service Quality and their Effect on Performance in Service Companies: Propositions and a Model". *Proceeding of the Annual Conference of Academy of Marketing Science*, Vol. XVII, pp. 317-318.

Caruana, A.; Pitt, L. F. y Ewing, M.T. (2003): "The Market Orientation-Performance Link: The Role of Service Reliability", *Service Industries Journal*, Vol. 23: 4, pp. 25-41.

Caruana, A.; Ramaseshan, B. y Ewing, M.T. (1998): "The Marketing Orientation-Performance Link: Some evidence from the Public Sector and Universities", *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, Vol. 6: 1, pp. 63-82.

Cervera Taulet, Amparo. *La orientación al mercado: Un modelo en el ámbito de los Gobiernos Locales*. Dirigida por Alejandro Mollá Descals. Tesis doctoral. Universitat de València, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1998.

Cervera, A. (1999a): *Marketing y Orientación al Mercado en la Administración Pública Local*. Institució Alfons el Magnànim, Valencia.

Cervera, A. (1999b): "Construcción de una modelo de orientación al mercado en las Administraciones Públicas", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 5: 3, pp. 41-62.

Cervera, A. (2001): "La gestión del marketing en la administración pública local". *Dirección y organización: Revista de Dirección, Organización y Administración de empresas*, nº 26, pp. 113-124.

Cervera, A. (2004): "Orientación al mercado y Administración Pública Local: Determinación de una modelo teórico y de medición", *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, Vol. 1: 1, junio, pp. 53-72.

Cervera, A.; Mollá, A. y Calderón H. (1999a): “Market Orientation: A Framework for Public Institutions”, *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, Vol. 7: 1, pp. 3-23.

Cervera, A.; Mollá, A. y Sánchez, M. (2001): “Antecedents and consequences of market orientation in public organisations”, *European Journal of Marketing*, Vol. 35: 11/12, pp. 3-23.

Cervera, A.; Sánchez, M. y Gil, I. (1999b): “Desarrollo de una escala de orientación al mercado en el ámbito de las Administraciones Públicas”. *Revista Española de Investigación de Marketig-ESIC*, Vol. 3: 2, pp. 55-81.

Chang, T. Z. y Chen, S. J. (1998): “Market Orientation, Service Quality and Business Profitability: A Conceptual Model and Empirical”, *Journal of Services Marketing*, Vol. 12: 4, pp. 246-264.

Chang, T. Z.; Mehta, R.; Chen, S. J.; Polsa, P. y Mazur, J. (1999): “The Effect of Market Orientation on Effectiveness and Efficiency: The Case of Automotive Distribution Channels in Finland and Poland”, *Journal of Services Marketing*, Vol. 13 4/5, pp. 407-418.

Chapman, D. y Cowdell, T. (1998): *New Public Sector Marketing*, Finacial Times Management/Pitman Publishing, Londres.

Chaves, R. (1997): “Economía política de la economía social. Una visión de la literatura económica reciente”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 25, pp. 141-162.

Chaves, R. (1999): “La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 33, pp. 115-139.

Chaves, R. (2000): “Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía Social en España”, En: *La Economía Social en España en el año 2000*. Ciriec-España, Valencia.

Chaves, R. (2002): “Politiques Publiques et Economie Sociale en Europe: le cas de l’Espagne”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, N° 73: 3, pp. 453-480.

Chaves, R. (dir.) (2007): *La Economía Social en las Políticas Públicas en España*, CIRIEC-España, Valencia.

Chaves, R. (2008): “Public Policies and Social Economy in Spain and Europe”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 62, pp. 35-60.

Chaves, R. (2010): “Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la Economía Social” en Monzón, J.L.(dir.): *La Economía Social en España en el Año 2008.Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, CIRIEC-España, Valencia.

Chaves, R. (2012): “Las políticas públicas y las cooperativas”, *Ekonomiaz*, N°79, 1º.cuatrimestre, pp. 168-199.

Chaves, R. y Monzón, J. L. (2000a): “Las cooperativas en las modernas economías de mercado”, *Economistas*, N° 83, pp. 113-123.

Chaves, R. y Monzón, J.L. (2000b): “Políticas Públicas” en Chaves, R.; Demoustier, D.; Monzón, J.L.; Pezzini, E.; Spear, R. y Thiry, B. (dir.): *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, CIRIEC-España, Valencia.

Chaves, R. y Monzón, J. L. (2001): “Economía Social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectiva”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 37, pp. 7-33.

Chaves, R. (2006): “La Economía Social en España: concepto, agentes y políticas públicas”, En: *La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad* /Coord. Pérez Uralde, José Mª, Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), Madrid, pp. 215-269.

Chaves, R. (2008): "Public Policies and Social Economy in Spain and Europe", *Ciriec-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 62, pp. 35-60.

Chaves, R. y Monzón, J. L. (2008): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

Chevalier, J. (1971): *Le Service Public*, Dossier Thémis, Presses Universitaires de France.

Chias, J. (1995): *Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid.

Chias, J. (1999): *El Mercado "todavía son personas"*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid.

Chias, J. (2007): "Marketing Público en España y Latinoamérica: algunas consideraciones" en Kotler, P. y Lee, N.: *Marketing en el Sector Público. Todas las claves para su mejora*, Pearson Educación, Madrid, pp. 489-499.

Churchill, G.A. (1979): "A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs", *Journal of Marketing Research*, Vol. 16, pp. 64-73.

Churchill, G.A. y Peter, J.P. (1984): "Research Design Effects on the Reliability of Rating Scales: a Meta-Analysis", *Journal of Marketing Research*, Vol 21, pp. 360-375.

Clare, D y Sanford, D. G. (1984): "Cooperation and Conflict between Industrial Sales and Production", *Industrial Marketing Management*, Vol. 13: 3, pp. 163-169.

Clarke, M. y Stewart, J. (1986): *The Public Service Orientation. Developing the Approach*. Working Paper. Local Government Training Board.

Clarke, M. y Stewart, J. (1987a): *The Public Service Orientation and the Citizen*, Working Paper, Local Government Training Board. Febrero.

Clarke, M. y Stewart, J. (1987b): "The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas", *Public Administration*, Vol.65: 2, pp 161-177.

Clarke, M. y Stewart, J. (1988): *The Enabling Council*. Local Government Training Board, Luton.

Clarke, M. y Stewart, J. (1994): "The Local Authority and the New Community Governance", *Regional Studies*, Vol. 28: 2, pp. 201-207.

Coffman, L.L. (1986): *Public Sector Marketing*, John Wiley & Sons, Nueva York/Toronto.

Conduit, J. y Mavondo, F. T. (2001): "How Critical is Internal Customer Orientation to Market Orientation?", *Journal Business Research*, Vol. 51: 1, pp. 11-24.

Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990): Rapport à l'Exécutif Régional Wallon sur le secteur de l'Économie Sociale, Liège.

Consejo Económico y Social Vasco (2010): *Memoria de actividades 2010*, Consejo Económico y Social Vasco, Bilbao.

Consejo Vasco de Estadística (2007): *Memoria 2006*, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz.

Conrad, C. A. (1999): "Market Orientation and the Innovate Culture: A Preliminary Empirical Examination", *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 7: 4, pp. 229-236.

Coraggio, J.L. (2004): "Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social, en Danani (coord.): *Política social y Economía Social. Debates fundamentales*, Altamira, Buenos Aires.

Coraggio, J.L. (2011): *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Abya-Yala, Quito.

Cowell, D. (1981): "The Role of Market Research in the Development of Public Policy in the Field of Recreation and Leisure", *Journal of the Market Research Society*, Vol. 23: 2, pp. 72-83.

Cowell, D. (1991): *Mercadeo de Servicios*. Legis, Bogotá.

Crittenden, V.; Gardiner, L. R. y Stam, A. (1993): "Reducing Conflict between Marketing and manufacturing", *Industrial Marketing Management*, Vol. 20: 4, pp. 299-309.

Crompton, J. & Lamb, Ch. Jr. (1986): "*Marketing government and social services*"; John Wiley & Sons, New York.

Cronbach, L.J. (1951): "Coefficient alpha and the internal structure of tests", *Psychometrika*, Vol. 16, pp. 297-334.

Crozier, M. (1974): *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires.

Davis, D.; Morris, M. y Allen, J. (1991): "Perceived Environmental Turbulence and Its Effect on Selected Entrepreneurship and Organizational Characteristics in Industrial Firms", *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 19: 1, pp. 43-91.

Cuba, B. (2011): "Significado y aplicación de los criterios sociales en la contratación pública", *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, N°11, pp. 1367-1378.

Da Ros, G.S. (2007): "Economía Solidaria: aspectos teóricos y experiencias", *Unircoop*, Vol.5, N°1, pp. 9-27.

Davant, J. P. (2003): "Las organizaciones intersectoriales de la Economía Social: Francia, CEGES", en VV.AA.: *La Economía Social y el Tercer Sector*, Escuela Libre, Madrid.

Dawes, J. (1999): "The relationship between Subjective and Objective Company Performance Measures in Market Orientation Research: Further Empirical Evidence". *Marketing Bulletin*, Vol. 10, pp. 65-75.

- Dawes, J. (2000): "Market Orientation and Company Profitability: Further Evidence Incorporating Longitudinal Data". *Australian Journal of Management*, Vol. 25: 2, pp. 173-199.
- Day, G. (1994a): "The Capabilities of Market-Driven Organizations", *Journal of Marketing*, Vol. 58: 4, Octubre, pp. 37-52.
- Day, G. (1994b): "Continuous Learning About Markets", *California management Review*, Vol. 36, verano, pp. 9-31.
- Defourny, J. (1992): "Orígenes, contexto y funciones de un tercer gran sector", en Monzón, J. L. y Defourny, J. (dir.): *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, Ciriec, Valencia, pp. 17-39.
- Defourny, J. (2001) "From Third Sector to Social Enterprise" en Borzaga, C. y Defourny, J. (ed.): *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 1-28.
- Defourny, J.; Fabreau, L. y Laville, J.L. (dir.) (1997): *Inserción y nueva Economía Social*. CIRIEC-España, Valencia.
- Defourny, J.; Develtere, P. y Fonteneau, B. (2001): *La Economía Social en el Norte y en el Sur*, Corregidor, Buenos Aires.
- Defourny, J. y Pestoff, V. (ed.) (2008): *Images and Concepts of the Third Sector in Europe*, EMES Working Paper, N°08/02.
- Demoustier, D. (2001): *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Syros, París.
- Demoustier, D. (2005): *Économie sociale et développement local*, L'Harmattan, Paris.
- Deng, S. y Dart, J. (1994): "The Market Orientation: A Multi-Factor, Multi-Items Approach". *Journal of Marketing Management*, Vol. 10, pp. 725-742.

Departamento de Marketing de la Universidad de Ohio (1965): "A Statement of Marketing Philosophy", *Journal of Marketing*, vol. 29: 1, pp. 43-44.

Deshpandé, R. y Webster, F.E. (1989): "Organizational Culture and Marketing: Defining the Research Agenda". *Journal of Marketing*, Vol. 53: 1, Enero, pp. 3-15.

Deshpnadé, R.; Farley, J.U. y Webster, F. E. J. (1993): "Corporate Culture, Customer Orientation and Innovativeness in Japanese Firms: A Quadrad Analysis". *Journal of Marketing*, Vol. 57: 1, Enero, pp. 22-27.

Desphandé, R. y Farley, J. U. (1996): "Understanding Market Orientation: A Prospectively Designed Meta-Analysis of Three Marketing Scale". Marketing Science Institute Working Paper, Cambridge.

Desphandé y Farley (1998a): "Measuring Market Orientation: Generalization and Sintesis". *Journal of Market Focused Management*, Vol. 2, pp. 237-239.

Desroche, H. (1983): *Pour un taité d'économie sociale*, CIEM, Paris.

Dess, G. G. y Robinson, R. B. J. (1984): "Measuring Organizational Performance in the Absence of Objective Measures. The Case of the Privately-Held Firm and Conglomerate Business Unit". *Strategic Management Journal*, Vol. 5: 3, pp. 265-273.

Diamantopolous, A. y Hart, S. (1993): "Linking Market Orientation and Company Performance: Preliminary Evidence on Kohli and Jaworski's Framework", *Journal of Strategic Management*, Vol. 1: 2, pp. 93-121.

DiMaggio, P. y Powel, W. (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Colletive Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, N°48, pp. 147-160.

Dirección de Estudios y Régimen Jurídico (2008): *Estadísticas de la Economía Social 2006: Informe del bienio 2004-2006*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

Dreher, A. (1993): "Marketing Orientation: How to Grasp the Phenomenon", 22 *EMAC Conference*, Mayo, Barcelona.

Drucker, P.F. (1954): *The Practise of Management*. Harper & Row, New York.

Dyer, R. F. y Shimp, T. A. (1977): "Enhancing the Role of Marketing Research in Public Policy Decision Making", *Journal of Marketing*, Vol. 41: 1, pp. 63-67.

Eiglier, P. y Langeard, E. (1989): *Servucción: el marketing de servicios*, McGraw-Hill, Madrid.

Eliashberg, J. Y Michie, D.A. (1984): "Multiple Business Coals Sets as Determinants os Marketing Channel Conflict: An Empirical Study", *Journal of Marketing Research*, Vol 21, pp. 75-88.

Elizagarate, V. (2008): *Marketing de ciudades: Estrategias para el desarrollo de ciudades atractivas y competitivas en un mundo global. 2º edición*, Pirámide, Madrid.

Elizagarate, V.; Mediano, L. y Sáez, L. (2010): "Aproximación empírica a la orientación al mercado desde la perspective de las ciudades españolas", *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, N°17, pp. 9-32.

Epstein, J. (1991): *Servicios Públicos: Trabajar para el Consumidor: revisión de las iniciativas europeas para mejorar la sensibilidad de los servicios públicos respecto a los consumidores*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (traducido por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), Dublín.

Esteban, A. (1997): *Principios de Marketing*, Esic, Madrid.

Farrell, M. A. (2000): “Developing a Market Orientation Learning Organisation”. *Australian Journal of Management*, Vol. 25: 2, pp. 201-222.

Etxezarreta Etxarri, Enekoitz. *Gizarte Ekonomiaren aukera zaintzaren krisiaren aurrean: Gipuzkoako pertsona nagusien alorra aztergai*. Dirigido por Baleren Bakaikoa y Mikel Zurbano. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea-UPV/EHU, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2012.

Etxezarreta, E. y Bakaikoa, B. (2011): “La participación de la economía social en el ámbito de la dependencia: una aproximación teórica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 71, pp. 25-48.

Etxezarreta, E. y Morandeira, J. (2012): “Consideraciones conceptuales sobre la Economía Social a la luz de la Ley 5/2011”, *REVES- Revista Vasca de Economía Social*, Nº8, pp. 7-36.

Evers, A. y Laville, J.L. (2004): “Definign the Third Sector in europe”, en Evers, A. y Laville, J.L. (ed.): *The Third Sectro in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar publishing, pp. 11-42.

Fajardo, G. (2009): “La Economía Social en las leyes”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 66, pp. 5-35.

Farrell, M. A. (2002): “A Critique of the Development of Alternative Measure of Market Orientation”. *Marketing Bulletin*, Vol. 13, pp. 1-13.

Fernández, A. (1999): “La investigación cualitativa”, en Sarabia, F.J.: *Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas*, Pirámide, Madrid.

Fernández, G. (1983): *La Subvención: Concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Fernández, G. (2006): “El régimen jurídico de las subvenciones: Derecho español y comunitario”, *Manuales de Formación Continuada*, Vol.38, pp. 5-187.

Fernández, J.M. (2008): *Contratación pública*, Bosch, Barcelona.

Flavián, C.; Fuste, A. y Polo, Y. (2004): “El Papel de la Orientación al Mercado en el Proceso de Desarrollo de la Estrategia”, *RXVI Encuentros de Profesores de Marketing*, Septiembre, Alicante.

Flavián, C. y Lozano, F.J. (2004): “La orientación al mercado de la universidad pública: Un reto para el sistema universitario español”, *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, Vol. 1: 2, pp. 9-28.

Flavián, C. y Lozano, F.J. (2005): “Relación entre la Orientación al Mercado y los Resultados en el Sistema Público de Educación”. *Revista Asturiana de Economía*, Vol. 32, pp. 69-93.

Flavián, C. y Lozano, F.J. (2006): “Organizational Antecedents of Market Orientation in the Public University System”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19: 5, pp. 447-467.

Flavián, C. y Lozano, F.J. (2007): “Market Orientation of Spanish Public Universities: A suitable Response to Growing Competition”, *Journal of Marketing of Higher Education*, Vol. 17: 1, pp. 91-116.

Forbes, J.D. (1987): *The Consumer Interest. Dimensions and Policy Implications*, Croom Helm, Reino Unido.

Fornell, C. y Larckjer, D.F. (1981): “Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error”, *Journal of Marketing Research*, Vol. 27, pp. 39-50.

Fox, K. y Kotler, P. (1980): “The Marketing of Social Causes: The First 10 Years”, *Journal of Marketing*, Vol. 44, Fall, pp. 24-33.

Foxall, G. (1989): “Marketing’s Domain”, *European Journal of Marketing*, Vol. 23: 8; pp. 7-23.

Frambach, R. T.; Prabhu, J. y Verhallen, T. M. M. (2003): "The Influence of Business Strategy on New Product Activity: The Role of Market Orientation". *International Journal of Research of Marketing*, Vol. 20: 4, pp. 377-397.

Flynn, N. (1991): *Public Sector Management*. Harvester Wheatsheaf 2ªEd, Londres.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (1991): *Servicios públicos: Trabajar para el Consumidor*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Dublín.

Gainer, B. y Padanyi, P. (2002): "Applying Marketing Concept to Cultural Organizations. An Empirical Study of the Relationship between Market Orientation and Performance", *International Journal of Non Profit and Voluntary Sector Marketing*, Vol. 7: 2, pp. 183-193.

Gainer, B. y Padanyi, P. (2005): "The relationship between market-oriented activities and market-oriented culture: implications for the development of market orientation in nonprofit service organizations", *Journal of Business Research*, Vol. 58: 6, pp. 854-865.

Galán, J.I. (2006): "Metodología de la Economía de la Empresa: Algunas nociones", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 12, Nº3, pp. 13-27.

García Delgado, J. L. (dir.) (2009): *Las cuentas de la Economía Social. Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España, 2005*, Civitas, Madrid.

García Delgado, J. L. (dir.) (2004): *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Civitas, Madrid.

Gaski, J.F. y Etzel, M.J. (1986): "The Index of Consumer Sentiment Toward Marketing", *Journal of Marketing*, Vol. 50: 3, pp. 71-81.

George, W.R. y Compton, F. (1985): "How to initiate a Marketing perspective in a health services organization", *Journal of Health Care Marketing*, Vol. 5: 1, pp. 29-37.

Gil, I. (1995): *La calidad de servicio percibida y la selección del punto de venta*, Club Gestión de Calidad, Madrid.

Gounaris, S.P. y Avlonitis, G.J. (1996): “Marketing Orientation: A Powerful, and Fruitful, Competitive Edge for Industrial Marketers”, *25 EMAC Conference*, Budapest, pp. 491-509.

Grande, I. (2005): *Marketing de los Servicios*, ESIC, Madrid.

Gray, B. J.; Matear, S. M.; Boshoff, C. y Matheson, P. K. (1998): “Developing a better Measure of Market Orientation”. *European Journal of Marketing*, Vol. 32: 9/10, pp. 884-903.

Grayson, L. y Young, K. (1994): *Quality of Life in Cities*. The British Library Board, Londres.

Green, K. W. J.; Inman, R. A., Brown, G. y Willis, T. H. (2005): “Market Orientation: Relation to Structure and Performance”. *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 20: 6, pp. 276-284.

Greenley, G. (1995): “Forms of Market Orientation in UK Companies”. *Journal of Management Studies*, Vol. 32: 1, pp. 47-66.

Grönroos, C. (1989): “Defining Marketing: A Market-Oriented Approach”. *European Journal of Marketing*, Vol. 23: 1, pp. 52-60.

Grönroos, C. (1994): *Marketing y Gestión de Servicios*. Díaz de Santos, Madrid.

Gui, B. (1991): “The economic rationale for the Third Sector”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 61, N° 4, pp. 551-572.

Guerra, P. (2004): “Economía de la Solidaridad. Una introducción a sus diversas manifestaciones teóricas” en [www.trueque-marysierre.org.ar/biblioteca2.htm](http://www.trueque-marysierre.org.ar/biblioteca2.htm)

Gueslin, A. (1987): *L'invention de l'économie sociale*, Economica, Paris.

Gutiérrez, P. y Jorge, M. (2008): *El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos*. Fundación Alternativas, Madrid.

Gutierrez, J. y Rodríguez, A.I. (1996): "De nuevo la miopía en el marketing: las limitaciones de la orientación al consumidor", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de Empresas*, Vol. 2: 2, pp. 39-60.

Hair, J.F.; Anderson R.E.; Tatham, R.L. y Black W.C. (1992): *Multivariate Data Analysis*, Macmillan, New York.

Hair, J.F.; Anderson R.E.; Tatham, R.L. y Black W.C. (1999): *Análisis Multivariante* (5ª ed.), Prentice Hall, Madrid.

Hair, J.F.; Black W.C.; Babin B.J. y Anderson R.E. (2009): *Multivariate Data Analysis* (7th Edition), Prentice Hall, New Jersey.

Han, J.; Kim, N. y Srivastava, R. K. (1998): "Market Orientation and Organizational Performance: Is Innovation a Missing Link?", *Journal of Marketing*, Vol. 62: 4, pp. 30-45.

Hardley, F. y Mavondo, F. T. (2000): "The Relationship between Learning Organization, Market Orientation and Organizational Performance", *Proceeding of the Australian & New Zealand Marketing Academy Conference*, Noviembre/Diciembre, Queensland.

Harris, L. C. (2000): "The Organizational Barriers to Developing Market Orientation". *European Journal of Marketing*, Vol. 34: 5/6, pp. 598-624.

Harris, L. C. (2002a): "Developing Market Orientation: an Exploration of Difference in Management Approach". *Journal of Marketing Management*, Vol. 18, pp. 603-632.

Harris, L. C. (2002b): "Measuring Market Orientation: Exploring a Market Orientated Approach". *Journal of Market-Focused Management*, Vol. 5, pp. 239-270.

Harris, L. C. y Ogbonna, E. (2001): "Leadership Style and Market Orientation: An Empirical Study". *European Journal of Marketing*, Vol. 35: 5/6, pp. 744-764.

Harris, L. C. y Piercy, N. F. (1997): "Barrier to Market Orientation in Retail Companies". *Marketing without Borders*. Academy of Marketing 31<sup>st</sup> Annual Conference, Manchester, pp. 439-452.

Harris, L. C. y Piercy, N. F. (1999a): "A Contingency Approach to Market Orientation: Distinguishing Behaviours, Systems, Structure, Strategies and Performance Characteristics". *Journal of Marketing Management*, Vol. 15: 7, pp. 617-646,

Harris, L. C. y Piercy, N. F. (1999b): "Management Behaviour and Barrier to Market Orientation in Retailing Companies". *Journal of Service Marketing*, Vol. 13: 2/3, pp. 113-131.

Hayden, V. (1993): "How to increase market orientation", *Journal of Management in Medicine*, Vol. 7: 1, pp. 29-46.

Hayduk, L.A. (1996): *LISREL Issues, Debates and Strategies*, John Hopkins University Press, Baltimore.

Hernández, J. M.; Leal, A. y Martín, E. (2003): "Market Orientation and Learning Orientation as Sources of a Sustainable Competitive Advantage. An Empirical Study on Small and Medium Business", *III Congreso Internacional "Le Tendenze del Marketing"*, Noviembre, Venecia.

Hermel, L. y Romagni, P. (1990): *Le Marketing Public. Une Introduction au Marketing des Administrations et des Organisations Publiques*, Economica, Paris.

Hise, R. T. (1965): "Have Manufacturing Firms Adopted the Marketing Concept?". *Journal of Marketing*, Vol. 29: 3, Julio, pp. 9-12.

Homburg, C. y Pflesser, C. (2000): "A Multiple-Layer of Market-Oriented Organizational Culture: Measurement Issues and Performance Outcomes". *Journal of Marketing Research*, Vol. 37:4, pp. 449-462.

Hooley, G. J.; Lynch, J. y Shepered, J. (1990): "The Marketing Concept: Putting the Theory into Practice". *European Journal of Marketing*, Vol. 24: 9, pp. 7-24.

Hooley, G. J.; Fahy, J.; Cox, T.; Greenley, G.; Beracs, J.; Fonfara, K. y Snoj, B. (2000): "Market Orientation in the Turbulent Environment: The Service Sector in Central Europe during the Period of Transition". *Proceeding of the Australian & New Zealand Marketing Academy Conference*, Noviembre-Diciembre, Queensland.

Hooley, G. J.; Fahy, J.; Greenley, G.; Beracs, J.; Fonfara, K. y Snoj, B. (2003): "Market Orientation in the Service Sector of the Transition Economies of Central Europe". *European Journal of Marketing*, Vol. 37: 1/2, pp. 86-106.

Hornig, S. y Chen, C. A. (1998): "Market Orientation of Small and Medium Sized Firms in Taiwan". *Journal of Small Business Management*, Vol. 26: 3, pp. 79-85.

Houston, F. (1986): "The Marketing Concept: What It Is and What It Is Not". *Journal of Marketing*, Vol. 50: 2, Abril, pp. 81-87.

Howe, F. (1990): "Marketing for Nonprofit Organizations: A Snare & Delusion?", en *Public & Nonprofit Marketing. Readings & Cases*. 2º Ed. The Scientific Press, San Francisco, pp. 17-21.

Hunt, S.D. (1976): "The Nature and Scope of Marketing", *Journal of Marketing*, Vol.40, Nº 3, Julio, pp. 17-28.

Hunt, S.D. y Morgan, R.M. (1995): "The Comparative Advantage Theory of Competition", *Jornal of Marketing*, Vol. 59: 2, abril, pp. 1-15.

Hurley, R.F. y Hult, G.T. (1998): "Innovation, Market Orientation, and Organizational Learning: An Integration and Empirical Examination". *Journal of Marketing*, Vol. 62: AA, Julio, pp. 42-54.

Im, S. y Workman, J. P. (2004): "Market Orientation, Creativity and New Product Performance in High-Technology Firms", *Journal of Marketing*, Vol. 68: 2, pp. 114-132.

Institut Français des Sciences Administratives (1991): *L'évolution des rapports entre l'Administration et les usagers*. Ed. Economica, París.

Irvin, R.A. y Stansbury, J. (2004): "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, Vol. 64: 1, pp. 55-65.

Jackson, B. B. y Shapiro, B. P. (1979): "New Way to Make Product Line Decisions", *Harvard Business Review*, Vol. 57: 3, pp. 139-149.

Jaworski, B.J. y Kohli, A. K. (1993): "Market Orientation: Antecedents and Consequences". *Journal of Marketing*, Vol. 57: 3, Julio, pp. 53-70.

Jaworski, B.J. y Kohli, A. K. (1996): "Market Orientation: Review, Refinement, and Roadmap". *Journal of Market Focused Management*, Vol. 57: 3, Julio, pp. 53-70.

John, C y Hall, E. (1991): "The interdependency between marketing and manufacturing", *Industrial Marketing Management*, Vol. 20: 3, pp. 223-229.

Jordana de Pozas, L. (1949): *Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo*, REP, N°48, pp. 41-54.

Kasper, H. (1997): "Corporate Culture and Market Orientation in Services: A Matter of Definition and Communication", *26 EMAC Conference*, Mayo Warwick.

Kelly, S. W. (1992): "Developing Customer Orientation among Service Employees". *Journal of Academy Marketing Science*, N° 1, pp. 119-135.

Kerbo, H. (1998): *Estratificación social y desigualdad: el conflicto de clases en perspectiva histórica y comparada*, McGraw-Hill, Madrid.

Kijewski, V. y Gross, I. (1990): *Market Driven versus Customer Driven*. Institute for the Study of Business Markets, Pennsylvania State University, pp. 9-90.

Kohli, A. K. y Jaworski, B.J. (1990): "Market Orientation: The Construct, Research Propositions and Managerial Implications". *Journal of Marketing*, Vol. 54: 2, Abril, pp. 1-18.

Kohli, A.K.; Jaworski, B.J. y Kumar, A. (1993): "MARKOR: A Measure of Market Orientation". *Journal of Marketing Research*, Vol. XXX: 4, Noviembre, pp.467-477.

KONFEKOOOP (Confederación de Cooperativas de Euskadi) (2011): *Memoria 2011*, KONFEKOOOP, Vitoria-Gasteiz.

Kotler, P. (1972): "A Generic Concept of Marketing", *Journal of Marketing*, Vol. 36, Nº.2, April, pp. 46-54.

Kotler, P.; P.D.H. Haider e I. Rein (1993): *Marketing Places*, Free Press, Nueva York. Version española, en Kotler, P.; P.D.H. Haider e I. Rein (1994): *Mercadotecnia de localidades* ED.Diana, Méjico.

Kotler, P. y Lee, N. (2007): *Marketing en el Sector Público. Todas las claves para su mejora*, Pearson Educación, Madrid.

Kotler, P. y Levy, S. (1969): "Broadening the Concept of Marketing", *Journal of Marketing*, Vol. 33, Nº.1, January, pp. 10-15.

Kotler, P. y Zaltman, G. (1971): "Social Marketing: An Approach to Planned Social Change", *Journal of Marketing*, Vol. 35, (Summer), pp. 3-12.

Kwon, Y. C. y Hu, M. Y. (2000): "Market Orientation among Small Korean Exporters". *International Business Review*, Vol. 9: 1, pp. 61-75.

Kuada, J. y Buatsi, S. N. (2005): "Market Orientation and Management Practices in Ghanaian Firms: Revisiting the Jaworski and Kohli Framework". *Journal of International Marketing*, Vol. 13: 1, pp. 58-88.

Kumar, K.; Subramanian, R. y Strandholm, K. (2002): "Market Orientation and Performance: Does Organizational Strategy Matter?", *Journal of Applied Business Research*, Vol. 18: 1, pp. 37-49.

Küster, I. (1999): "Propuesta de Medición del Grado de Comportamiento Orientado al Mercado del Vendedor Industria". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la empresa*, Vol. 5, Nº 3, pp. 63-76.

Küster, I. (2000): "La Orientación al Mercado". Quaderns de Treball, Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales, Universitat de València, València.

Lachaume, J.F. (1989): *Grands Services Publics*, Ed. Masson, Droit Sciences Economiques.

Lado, N. (1996): "La Orientación al Mercado en la Estrategia Empresarial". *Economía Industrial*, Vol. 307, Enero-Febrero, pp. 91-99.

Lado, N.; Maydeu-Olivares, A. y Rivera, J. (1998): "Measuring Market Orientation in several Populations. A Structural Equations Model". *European Journal of Marketing*, Vol. 32: 1/2, pp. 23-39.

Lafferty, B.A. y Hult, G.T.M. (2001): "A Synthesis of Contemporary Market Orientation Perspective", *European Journal of Marketing*, Vol. 35: 1/2, pp. 92-109.

Lamb, C. (1987): "Public Sector Marketing is Different", *Business Horizons*, Vol.30: 4, pp. 46-54.

Lambin, J.J. (1995): "Ideas erróneas del marketing" en *Factores de competitividad en el comercio minorista*. Col.lecció estudis comercials. Generalitat Valenciana, pp.36.

Lambin, J.J. (2003): *Marketing estratégico*, ESIC, Madrid.

Langerak, F. (2001): “Effects of Market Orientation on the Behaviour of Salesperson and Purchases, Channel Relationship and Performance of Manufactures”, *International Journal of Market Research*, Vol. 18: 3, pp. 221-234.

Langerak, F. (2003): “The Effect of Market Orientation on Positional Advantage and Organizational Performance”, *Journal of Strategic Management*, Vol. 11: 2, pp. 93-115.

Langerak, F. y Hultink, E. J. (2001): “The Proficiency in New Product Commercialization of Market Oriented Firms”, *30<sup>th</sup> European Marketing academy Conference-EMAC*, Mayo, Bergen.

Langerak, F.; Hultink, E. J. y Robben, H. S. J. (2004): “The Impact of Market Orientation, Product Advantage and Launch Proficiency on New Product Performance and Organizational Performance”, *Journal of Product Innovation Management*, Vol. 21: 2, pp. 79-94.

Langerak, F.; Hultink, E. J. y Robben, H. S. J. (2007): “The Mediating Role of the New Product Development in the Link between Market Orientation and Organizational Performance”, *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 15: 4, pp. 281-305.

Larrazabal Astigarraga, Eider. *Un instrumento eficaz de política activa de empleo: la incorporación de cláusulas sobre inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social en la contratación del sector público*. Dirigida por Mikel De Lafuente y Aitor Bengoetxea. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Escuela de Relaciones Laborales, 2012.

Laufer, R. (1976): “Le marketing du service public”, *Revue Française de Gestion*, Noviembre-Diciembre, pp. 72-87.

Laufer, R. y Burlaud, A. (1989): *Dirección Pública: gestión y legitimidad*. INAP, Madrid.

Laville, J.L. (1993): *Les services de proximité en Europe*, Ed. Syros, Paris.

Laville, J.L. (ed.) (2004): *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Fundación OSDE - Universidad Nacional de General Sarmiento - Editorial Altamira, Buenos Aires.

Leonard, F. (1980): "The Attraction of Marketing. Today and Tomorrow", *European Journal of Marketing*, Vol. 14: 9, pp. 20.

Lesmes, S. (2007): *Cláusulas Sociales. Contratación Pública e Inserción Laboral*, Proyecto Lamegi/Asociación Berriztapen, Bilbao.

Lesmes, S. (2008): *Guía de contratación pública sostenible. Incorporación de CRITERIOS SOCIALES*, IDEAS, Córdoba.

Lesmes, S. (2008): *Informe de Buenas Prácticas para la implementación de cláusulas sociales*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Córdoba.

Lesmes, S. y Rodríguez, L. (2010): *Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación de Criterios Sociales*, IDEAS, Córdoba.

Li, Y.; Zhao, Y.; Tan, J. y Liu, Y. (2008): "Moderating Effects of Entrepreneurial Orientation on Market Orientation-Performance Linkage: Evidence of Chinese Small Firms", *Journal of Small Business management*, Vol. 46: 1, pp. 113-133.

Lichtenthal, J. D. y Wilson, D. (1992): "Becoming Market Oriented", *Journal of Business Research*, Vol. 24: 3, pp. 191-207.

Liu, H. (1995): "Market Orientation and Firms Size: An Empirical Examination in UK Firms". *European Journal of Marketing*, Vol. 29: 1, pp. 57-71.

Liu, H. y Davies, G. (1997): "Market Orientation in UK Multiple Retail Companies: Nature and Pattern". *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 2: 2, pp. 170-187.

Llonch, J. y López, M. P. (2004): “La Relación entre la Orientación al Mercado y los Resultados y el Efecto Moderador de la Estrategia”, *Cuadernos de Economía y Dirección de la empresa*, Vol. 21, pp. 65-88.

Llonch, J.; López, M. P. y Eusebio, R. (2005): “La Relación entre el Aprendizaje y la Orientación al Mercado”, *XV Congreso Nacional ACEDE*, Septiembre, Tenerife.

Llonch, J. y Waliño, S. (1996): “Efectos de la Orientación al Mercado en los resultados de la Empresa”. *ESIC-Market*, Vol. Enero-Marzo, pp. 9-39.

López Casanovas, G. (2003): *Los nuevos instrumentos de gestión pública*, Servicios de Estudios la Caixa, Barcelona.

López Castellano, F. (2003): “Una sociedad ‘de cambio y no beneficencia’. El asociacionismo en la España liberal (1808-1936)”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 44, pp. 199-228.

López, J. y Gadea, A. (1995): *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Eds. Gestión 2000, Barcelona.

López, L. y Sánchez, G. (2007): “Efectos Moderadores en la Relación entre la Orientación al Mercado y Distintas Medidas de Resultados”, *XIX Encuentros de Profesores Universitarios de Marketing*, Septiembre, Vigo.

López, M.T. y Utrilla de la Hoz, A. (1998): *Introducción al Sector Público Español (4ª Ed.)*, Civitas, Madrid.

Lovelock, C.H. (1983): “Classifying Services to Gain Strategic Marketing Insight”, *Journal of Marketing*, Vol. 47, Nº 3, pp. 3-12.

Lovelock, C.H. y Weinberg, C.B. (1984): *Marketing for Public and Non Profit Managers*, John Wiley & Sons, Nueva York.

Luck, D.J. (1974): "Social Marketing: Confusion Compounded", *Journal of Marketing*, Vol. 38, Nº. 4, October, pp. 70-72.

Lukas, A. (1999): "Strategic Type, Market Orientation and the Balance between Adaptability and Adaptation". *Journal of Business Research*, Vol. 45: 2, pp. 147-156.

Madzar, S. (2001): "Subordinate' Informations Inquiry: Exploring the Effects to Perceived Leadership Style and Individual Differences". *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Vol. 74: 2, pp. 221-232.

Marocchi, G. (1999): *Integrazione lavorativa, impresa sociale, sviluppo locale*, Franco Angeli, Milán.

Martín, E. (1993): *Marketing*, Ariel, Barcelona.

Martín-Consuegra, D. y Esteban, A. (2005): "Antecedentes y Consecuencias de la Orientación al Mercado". *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LX: 184, Abril, pp. 35-55.

Martínez, A. y Álvarez, S. (2008): "La economía crítica y solidaria: perspectivas teóricas y experiencias para la construcción de una economía alternativa", en Worldwatch Institute: *La situación del mundo 2008. Innovaciones para una economía sostenible. Informe anual del Worldwatch Institute sobre el Progreso hacia una Sociedad Sostenible*, Icaria, Barcelona.

Martínez, J.A. y Martínez, L. (2009): "El análisis factorial confirmatorio y la validez de escalas en modelos causales", *Anales de Psicología*, Vol. 25: 2, pp. 368-374.

Matear, S. M.; Osborne, P.; Garrett, T. y Gray, B. J. (2002): "How does Market Orientation Contribute to Service Firm Performance? An Examination for Alternative Mechanisms". *European Journal of Marketing*, Vol. 36: 9/10, pp. 1058-1075.

Matsuno, K. y Mentzer, J. T. (2000): "The Effects of Strategy Type on the Market Orientation-Performance Relationship". *Journal of Marketing*, Vol. 64: 4, Octubre, pp. 1-16.

Matsuno, K.; Mentzer, J. T. y Özsomer, A. (2002): "The Effects of Entrepreneurial Proclivity and Market Orientation on Business Performance". *Journal of Marketing*, Vol. 66: 3, Julio, pp. 18-32.

Mavondo, F. T. (1999): "Environment and Strategy as Antecedents for Marketing Effectiveness and Organizational Performance". *Journal of Strategic Management*, Vol. 7: 4, pp. 237-250.

Maydeu-Olivares, A. y Lado, N. (1998): *Market Orientation and Business Economic Performance: A Mediated Model*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.

Maydeu-Olivares, A. y Lado, N. (2003): "Market Orientation and Business Economic Performance: A Mediated Model", *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 14: 3/4, pp. 284-309.

Mazaira, A. (2002): *La Incidencia de la Orientación al Mercado en los Resultados empresariales a través de un Modelo basado en los Recursos y Capacidades de Marketing. Su Contrastación en el Sector Textil de Galicia*. Universidad de Vigo, Vigo.

Mazaira, A.; Dopico, A. y González, E. (2005): "Incidencias del grado de Orientación al Mercado de las Organizaciones Empresariales en el Desarrollo de las Capacidades Estratégicas de Marketing". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 14: 3, pp. 181-208.

McCarthy, E.J. y Perreault, W.D. (1993): *Basic Marketing: A Global-Managerial Approach*, 11ed., Irwin. Homewood, Illinois.

McNamara, C. (1972): "The Present Status of the Marketing Concept". *Journal of Marketing*, Vol. 36: 1, Enero, pp. 50-57.

Meldrum, M. (1996): “Critical Issues in Implementing Marketing”. *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*, Vol. 13: 3, pp. 29-43.

Menguc, B. y Auh, S. (2008): “Conflict, Leadership and Market Orientation”. *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 13: 3, pp. 277-291.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992): *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel Ciencia Política, Madrid.

Merino, S. (2008): *Manual de Derecho de Sociedades Cooperativas*, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi – Euskadiko Kooperatiben Goren-Kontseilua, Vitoria-Gasteiz.

Merino, I. (2010): “Régimen fiscal de las cooperativas ¿respeto régimen comunitario de ayudas?”, *Revista Vasca de Economía Social-REVES*, Nº6, pp.29-59.

Meyssonnier, F. (1991): “Contrôle de Gestion Communal: Les Conditions de l’Efficacité”, *Revue Française de Gestion*, Nº 85, pp. 54-62.

Miles, M. P. y Arnold, D. R. (1991): “The Relationship between Marketing Orientation and Entrepreneurial Orientation”. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, Vol. 15: 4, pp. 49-65.

Mill, J. S. (1951): *Principios de economía política*, FCE., México.

Miquel, S.; Mollá, A. y Bigné, J.E. (1994): *Introducción al Marketing*, McGraw-Hill, Madrid.

Miquel, S.; Mollá, A. y Quintanilla, I. (1987): “Marketing Interno y Desarrollo del Personal”, *ESIC-Market*, Nº 57 (Julio-Septiembre), pp. 69-80.

Miquel, S.; Bigné, E.; Sánchez, J.; Moliner, M.A. y Vallet, T. (1995): “El marketing de los servicios públicos administrativos”, *Congreso de AEDEM*, pp. 2287-2299.

Mokwa, M. P. y Permut, S. E. (1981): *Government Marketing: Theory and Practice*, Praeger, Nueva York.

Monzón, C. (1990): *La Opinión Pública. Teorías y Métodos (2ªEd.)*, Tecnos, Madrid.

Monzón, J. L. (1987): “LA Economía Social en España”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº0, pp. 19-29.

Monzón, J. L. (1989): *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Monzón, J. L. (1996): “Raíces y perspectiva de la economía social”, *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y de Sociología del Trabajo*, Nº 103, pp. 105-121.

Monzón, J. L. (2003): “El cooperativismo en la historia de la literatura económica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 44, pp. 9-32.

Monzón, J. L. (2006): “Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 56, pp. 9-24.

Monzón, J. L. (dir.) (2010a): *Las grandes cifras de la Economía Social en España. Ámbito, entidades y cifras clave. Año 2008*, CIRIEC, Valencia.

Monzón, J. L. (dir.) (2010b): *La Economía Social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, CIRIEC, Valencia.

Monzón, J. L. (2010c): “Entidades no lucrativas y el Tercer Sector de Acción Social”, en Monzón, J. L. (dir.): *La Economía Social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, CIRIEC, Valencia, pp. 556-563.

Monzón, J. L.; Calvo, R.; Chaves, R.; Fajardo, I.G. y Valdés, F. (2009): *Informe para la Elaboración de una Ley de Fomento de la Economía Social*, CIRIEC, Valencia.

Monzón, J. L. y Chaves, R. (2001): “Presentación del monográfico Economía Social y sector no lucrativo”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 37, pp. 5-6.

Monzón, J. L. y Defourny, J. (dir.) (1992): *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, CIRIEC, Valencia.

Morandeira, J.; Bakaikoa, B. y De Elizagarate, V. (2010): “El fomento de la intercooperación en economía social: análisis del comportamiento de los beneficiarios de ayudas en el País Vasco”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N°67, pp. 157-183.

Morandeira, J.; Bakaikoa, B. y De Elizagarate, V. (2012): “Developing Intercooperation in the Social Economy: An Analysis of Grant Recipients in the Basque Country” en Bakaiko, B. y Albizu, E. (ed.): *Basque Cooperativism*, Center for Basuqe Studies of University of Nevada, Reno, pp. 53-71.

Morgan, N. A. y Piercy, N. F. (1992): “Barriers to Marketing Implementation in UK Professional Service Firms”. *Journal of Professional Services Marketing*, Vol. 8: 1, pp. 95-113.

Morgan, R. E. y Strong, C. A. (1998): “Market Orientation and Dimensions of Strategic Orientation”. *European Journal of Marketing*, Vol. 32: 11/12, pp. 1051-1073.

Morgan, R. M.; Katsikeas, C. S. y Appiah-Adu, K. (1998): “Market Orientation and Organization Learning Capabilities”. *Journal of Marketing Management*, Vol. 14: 4/5, pp. 353-381.

Moreno, A. y Escolano, S. (1992): *Los Servicios y el Territorio*, Síntesis, Madrid.

Morigi, P. (1988): *Il marketing negli enti pubblici*, Maggioli, Rimini.

Moschitz, S. (2004). *Guía CARPE de compra responsable*, Ciudades Europeas por el Consumo Responsable, Bruselas.

Munuera, J.L. (1992): “Evolución en las dimensiones del concepto de marketing”, *Revista de Economía*, 707, Julio, pp. 126-142.

Naciones Unidas (2007): *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*, Naciones Unidas, Nueva York.

Narver, J.C. y Slater, S.F. (1990): “The Effects of a Market Orientation on Business Profitability”. *Journal of Marketing*, Vol. 54: 4, Octubre, pp.20-35.

Narver, J. C.; Slater, S. F. y MacLachlan, D. L. (2001): “Total Market Orientation, Business Performance and Innovation”, *Market Science Institute Report Summary*, pp. 100-116.

Norburn, D.; Birley, S. y Dunn, M. (1988): “Strategic Marketing Effectiveness and Its relationship to Corporate Culture and Beliefs: A Cross-National Study”. *International Studies of Management & Organization*, Vol. XVIII: 2, pp.83-100.

Nunnally, J.C. (1967): *Psychometric theory (1<sup>st</sup> ed.)*, McGraw-Hill, New York.

Nunnally, J.C. (1978): *Psychometric theory (2<sup>nd</sup> ed.)*, McGraw-Hill, New York.

Nunnally, J.C. y Bernstein, I.H. (1994): *Psychometric theory (3<sup>rd</sup> ed.)*, McGraw-Hill, New York.

OCDE (1991): *La Administración al Servicio del Público*. Ministerio par alas Administraciones Públicas, Madrid.

OCDE (1996): *La Administración al Servicio del Público (3<sup>a</sup> edición)*, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Estudios), Ministerio para las Administración Pública, Madrid.

- Olías de Lima, B. (2001): *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid.
- Ortega, E. (1977): “El Marketing en el Sector Público y en las instituciones no lucrativas”, *Esic Market*, N°21, Enero-Abril, pp. 15-27.
- Ortega, E. (2010): “La investigación en marketing a través de las Tesis Doctorales españolas”, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 16, N° 1, pp. 127-147.
- Ortiguera, M. (1998): “Marketing Público: La Imagen de Portugal en España”, *Revista do Instituto Superior Politécnico Português*, Edição Especial, Vol. III, pp. 345-357.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): *La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Madrid.
- Parada, R. (2004a): *Derecho Administrativo I. Parte General (16. ed.)*, Marcial Pons, Barcelona.
- Parada, R. (2004b): *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público (16. Ed.)*, Marcial Pons, Barcelona.
- Pelham, A. M. (1993): *Mediating and Moderating Influences on the Relationship between Marketing Orientation and Performance*. Thesis in Business Administration, The Pennsylvania State University, Philadelphia.
- Pelham, A. M. (2000): “Market Orientation and Other Potencial Influences on Performance in Small Manufacturing Firms”, *Journal of Small Business Management*, Vol. 38: 1, pp. 48-67.
- Pelham, A. M. y Wilson, D. T. (1996): “A Longitudinal Study of the Impact of Market Structure, Firm Structure, Strategy and Market Orientation Culture on Dimensions of Small-Firm Performance”. *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 24: 1, pp. 27-43.

Pérez de Mendiguren, J. C.; Etxezarreta, E. y Guridi, L. (2009): “Ekonomia Soziala, enpresa soziala eta ekonomia solidarioa: kontzeptu ezberdinak eta eztabaida berbera”, *Ekonomia Solidarioaren Paperak*, Reas-Euskadi, Bilbao.

Pérez De Uralde, J.M. (2011): *Informe sobre repercusiones de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, GEZKI, Donostia/San Sebastián.

Periáñez, I. y Villalba, F.J. (1996): “Consideraciones sobre la Aplicación del Marketing en las Administraciones Públicas”, en Luque, T (editor) *X Congreso Nacional y VI Congreso Hispano-Francés de AEDEM. La Empresa en una Economía Globalizada: Retos y Cambios*, Vol. 6, AEDEM, Málaga.

Pitt, L.; Caruana, A. y Berthon, P. R. (1996): “Market Orientation and Business Performance”, *International Marketing Review*, Vol. 13, pp. 5-18.

Polanyi, K. (1944): *The Great Transformation*, Rinehart & Company, New York.

Pulendra, S. y Speed, R. (1996a): “Commitment, Marketing Planning and Market Orientation: An Empirical Study”. *25 EMAC Conference*, Budapest.

Pulendra, S. y Speed, R. (1996b): “Planning and Doing: The Relationship between Marketing Planning Style and Market Orientation”. *Journal of Marketing Management*, Vol. 12, pp. 53-68.

Pulendra, S.; Speed, R. y Widing II, R. E. (2000): “The Antecedents and Consequences of Market Orientation in Australia”. *Australian Journal of Management*, Vol. 25: 2, Septiembre, pp. 119-143.

Quintana, A.; Beerli, A. y Martín, J. (2005): “Los Sistemas de Recursos Humanos como Antecedentes de la Orientación al Mercado de las Empresas Hoteleras”, *XV Congreso Nacional de la ACEDE*, Septiembre, Tenerife.

Ramió, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid.

Ray, J.J. (1990): “Acquiescence and problems with forced-choice scales”, *The Journal of Social Psychology*, Vol. 130, pp. 397-399.

Richards, S. (1994): “El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Septiembre-Diciembre, 1, pp. 5-16.

Ritchie, J.R.B. y LaBrèque, R.J. (1975): “Marketing Research and Public Policy: A Functional Perspective”, *Journal of Marketing*, Vol. 69, N° , July, pp. 12-19.

Ritchie, J.R.B. y LaBrèque, R.J. (1977): “Investigación Comercial y Sector Público: Un enfoque funcional”, *Cuadernos Universitarios de Planificación Empresarial y Marketing*, Vol. 3, N° 2, pp. 187-198.

Rivera, L.M. (2004): *Marketing para las Administraciones Públicas. Gestión de la Satisfacción en un Servicio Público*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

Röber, M. (1989): “Posibilidades y límites del marketing público. Notas desde una perspectiva de Ciencia Administrativa”, *Documentación Administrativa*, 218-219, abril-septiembre, pp. 437-451

Rodrigo, M. (2010): “Reflexiones sobre la reforma fiscal de las cooperativas y sobre su compatibilidad con el Derecho Comunitario”, *Revista Vasca de Economía Social-REVES*, N°6, pp.7-28

Ruekert, R. W. (1992): “Developing a Market Orientation: An Organizational Strategy Perspective. *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 9, Enero, pp. 225-245.

Ruekert, R. W.; Walker, O. C. y Roering, K. J. (1985): “The Organization of Marketing Activities: A Contingency Theory of Structure and Performance”, *Journal of Marketing*, Vol. 49: 1, pp. 13-25.

Rufin, R. y Medina, C. (2012): *Marketing Público: Investigación, aplicaciones y estrategia*, ESIC, Madrid.

Sá, J. de (2012): “Las prácticas de gestión de marketing en las cooperativas portuguesas”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 76, pp. 199-227.

Sáez, C. (2009): “Las cláusulas sociales en los contratos del sector público”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, Nº57, pp. 15-58.

Sáez, F.J.; Sánchez, M.T. y López, F. (2006): *El mutualismo de previsión social y los sistemas de protección complementarios*, Aranzadi, Navarra.

Saghafi, M. M.; Gupta, A. y Sheth, J. N. (1990): “R&D/Marketing Interfaces in the Telecommunications Industry”, *Industrial Marketing Management*, Vol. 19: 1, pp. 87-94.

Sajardo, A. (1996): *Análisis Económico del Sector No Lucrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Sajardo, G. (1999): “Fundamentación económica del Tercer Sector”, en Barea, M. y Vittadini, G. (dir.): *La economía del non profit*, Encuentro Ediciones, Madrid.

Sajardo, G. Y Chaves, R. (2006): “Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo: especial referencia al caso español”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 56, pp. 87-116.

Salamon, L. y Anheier, H. (1992): “In search of the Nonprofit Sector I: The question of definitions”, Working Paper, Nº 2, Johns Hopkins University.

Salamon, L.; Anheier, H.; List, R.; Toepler, S.; y Wojciech, S. (1999): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore.

Samino García, Rocío. *La Orientación al Mercado en las Organizaciones Privadas No Lucrativas de Madrid Capital*. Dirigida por Enrique Pérez del Campo. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2006.

Sancho, D. (1999): *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos, Madrid.

Sandvick, I. y Sandvick, K. (2003): “The Impact of Market Orientation on Product Innovativeness and Business Performance”, *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 20: 4, pp. 355-376.

Santamaría, J.A. (2004a): *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid.

Santamaría, J.A. (2004b): *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid.

Santesmases, M. (2004): *Marketing: Conceptos y estrategias. 5ª edición*, Ediciones Pirámide, Madrid.

Santesmases, M. (2009): *Dyane Versión 4. Diseña y análisis de encuestas en investigación social y de mercados*, Ediciones Pirámide, Madrid.

Santiago, M. (2008): “Estudio sobre Publicidad Registral y Protección de Datos de Carácter Personal en el Registro de Cooperativas de Euskadi”, *Revista Vasca de Economía Social*, Nº 4, pp. 79-107.

Santos, M. L.; Sanzo, M. J.; Vázquez, R. y Álvarez, L. I (2001): “Influencia de la Orientación al Aprendizaje en la Orientación al Mercado Empresarial. Efecto sobre la Competitividad”. *XV Congreso Nacional de la ACEDE*, Septiembre, Tenerife.

Santos, M. L.; Sanzo, M. J.; Álvarez, L. I.; Vázquez, R. (2002a): “El Aprendizaje Organizativo y la Orientación al Mercado como Recursos Empresariales: Interacciones y Efectos sobre la Competitividad”. *Revista Española de Investigación de Marketing-ESIC*, Vol. 6: 1, pp. 7-36.

Santos, M. L.; Vázquez, R. y Álvarez, L. I. (2002b): “La Orientación al Mercado como Fuente de Ventaja Competitiva. Antecedentes asociados al Equipo Directivo y a la Estructura Organizativa en las Empresas Industriales”. *Revista Asturiana de Economía*, Vol. 25, pp. 215-244.

Santos, M. L.; Sanzo, M. J.; Álvarez, L. I.; Vázquez, R. (2005): “Effect of Market Orientation on Business Strategic Behaviour”. *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 13: 1, pp. 17-42.

Sarasua, J. y Udanondo, A. (2004): “Autoeraketa kokatzen” en Mendizabal, A. y Errasti A.M. (coord.): *Ekonoamia sozialaren erronkak kapitalismo globalean*, Udako Euskal Unibertsitatea, Bilbao.

Segales, J. (1999): “Competencias autonómicas en materia de previsión social en el País Vasco”, en *Pensiones Sociales. Problemas y Alternativas. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, II parte, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 311-331.

Selenes, F.; Jaworski, B. J. y Kohli, A. K. (1996): “Market Orientation in United States and Scandinavian Companies. A Cross-Cultural Study”. *Scandinavian Journal Management*, Vol. 15, pp. 307-325.

Severijnen, P.(1994): “Local Authorities and Market Research: Market Research Incorporated in the Policy Process of Consumer-Oriented Local Authorities”, *Local Government Studies*, Vol. 20: 1, pp. 34-43.

Shapiro, B.P. (1973): “Marketing for Nonprofit Organizations”, *Harvard Business Review*, Vol. 51, Septiembre-Octubre, pp.123-132.

Shapiro, B.P. (1988): “What the Hell is Market Oriented?”, *Harvard Business Review*, Vol. 6, Noviembre-Diciembre, pp.119-125.

Sharp, B. (1991): “Marketing Orientation: More than Just Customer Focus”, *International Marketing Review*, Vol. 8: 4, pp. 20-25.

Sheppard, R. (2005): "Market Orientation and Parsimonious Scale Development-Tools for Improving Firm Performance, Longevity and Rejuvenation". *Journal of the Canadian Institute of Marketing*, Vol. 1: 3, pp. 1-5.

Shoham, A.; Rose, G. M. y Kropp, F. (2005): "Market Orientation and Performance: A Meta-Analysis", *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 23: 5, pp. 435-454.

Siguaw, J. A.; Brown, G. y Widing II, R. E. (1994): "The Influence of the Market Orientation of the Firm on Sales Force Behaviour and Attitudes". *Journal of Marketing Research*, Vol. XXXI, Febrero, pp. 106-116.

Silk, A.J. y Kalwani, M. (1982): "Measuring Influence in Organizational Purchase Decision", *Journal of Marketing Research*, Vol. 19, pp. 165-181.

Sivaramakrishnan, S.; Delbaere, M. y Bruning, E. (2004): "The Role of Knowledge Management in the Market Orientation-Business Performance Linkage", *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, Vol. 4.

Sivaramakrishnan, S.; Zhang, D.; Delbaere, M. y Bruning, E. (2008): "The Relationship between Organizational Commitment and Market Orientation", *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 16: 1, pp. 55-73.

Slater, S.F. y Narver, J.C. (1994a): "Market Orientation, Customer Value and Superior Performance". *Business Horizons*, Vol. 37: 2, pp.22-28.

Slater, S.F. y Narver, J.C. (1994b): "Does Competitive Environment Moderate the Market Orientation Performance Relationship?". *Journal of Marketing*, Vol. 58: 1, enero, pp.46-55.

Slater, S.F. y Narver, J.C. (1995): "Market Orientation and the learning organization". *Journal of Marketing*, Vol. 59: 3, julio, pp.63-75.

Smircich, L. (1983): "Concepts of Culture and Organizational Analysis". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, pp. 339-358.

Snavely, K. (1991): "Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model", *American Review of Public Administration*, Vol. 21 (4), pp. 311-326.

Snoj, B.; Milfelner, B. y Grabijan, V. (2007): "An Examination of the Relationship among Market Orientation, Innovation Resources, Reputational Resources and Company Performance in the Transitional Economy of Slovenia", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 24: 3, pp. 151-164.

Söderberg, M. (2009): "A broad performance benchmark based on Citizens' preferences: The case of Swedish Public Transport", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 80, N° 4, diciembre, pp.579-603.

Spear, R.; Defourny, J.; Fabreau, L. y Laville, J.L. (ed.) (2001): *Tackling social exclusion in Europe. The contribution of Social Economy*, Ashgate, Burlington.

Stampfl, R. W. (1978): "Structural Constraints, Consumerism, and the Marketing Concept", *MSU Business Topics*, Vol. 26, primavera, pp. 483-504.

Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Subirats, J. (1990): "La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta", *Documentación Administrativa*, INAP, 224-225., pp. 15-57.

Subirats, J. (1992): *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España.*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Tay, L. y Morgan, N. A. (2002): "Antecedents and Consequences of Market Orientation on Innovativeness". *Construction Management and Economics*, Vol. 20, pp. 331-341.

Texier, L. (1993): "Peut-on Parler de Marketing Territorial?", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N°1, pp. 141-160.

Thomas, J.C. (1995): *Public Participation in Public Decision: New Skills and Strategies for Public Managers*, Jossey-Bass, San Francisco.

Thomas, J.C. (2012): *Citizen, customer, Partner: Engaging the Public in Public Management*, M.E.Sharpe, Armonk (New York).

Torres, J. (1992): *Introducción a la Economía Política*, Cívitas, Madrid.

Trespalacios, J. A.; Del río, A; Iglesias, V. y Sanzo, M. J. (1997): “Dimensiones de la Orientación al Mercado y sus efectos en las Empresas del Sector Agroalimentario”. IX Encuentros de Profesores Universitarios de Marketing, Septiembre, Murcia.

Trustum, L.B. (1989): “Marketing: Concept and Function”, *European Journal of Marketing*, Vol. 23 (3); pp. 48-56.

Tuoninen, M.; Rajala, A. y Möller, K. (2000): “Market Orientation Vis-à-Vis Market Adaption”. *Proceeding of the Australian & New Zealand Marketing Academy Conference*, Noviembre-Diciembre, Queensland.

Urrutia, I. (2008): *Administrazio-zuzenbideko ikasgaiak II: administrazio-antolakuntza, funtzio publikoak, ondasun publikoak, administrazioaren jarduateko moduak*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

Urrutia, J.R. (2003): “Los sistemas complementarios de protección: la previsión social en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Ekonomi Gerizan*, N°X, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, pp. 159-177.

Vaillancourt, Y. (2009): “Social economy in the co-construction of public policy”, *Annals of public and Cooperative Economics*, Vol. 80, N°2, pp. 275-313.

Valdés, F. (2009): “La representación institucional de la Economía Social: una aproximación desde el derecho vigente y desde el derecho propuesto”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 66, pp. 37-60.

Van Egeren, M. y O'Connor, S. (1998): "Drivers of Market Orientation and Performance in Service Firms". *Journal of Service Marketing*, Vol. 12: 1, pp. 39-58.

Varadajan, P. R. y Clark, T. (1994): "Delineating the Scope of Corporate, Business and Marketing Strategy", *Journal of Business Research*, Vol. 31: 2/3, pp. 93-105.

Varadarajan, P.R. y Menon, A. (1988): "Cause-Related Marketing: A Coalignment of Marketing Strategy and Corporate Philanthropy", *Journal of Marketing*, Vol. 52: 3, julio, pp. 58-74.

Varela, J. A.; Benito, L. y Calvo, A. R. (1996a): "Antecedentes Ambientales, Orientación al Mercado y Crecimiento de la Empresa. Una Investigación Empírica". *VIII Encuentros de Profesores Universitarios de Marketing*, Septiembre, Zaragoza.

Varela, J. A.; Calvo, A. R.; Magalhaes, E. y Carvalho, J. M. (1996b): "Perspectivas sobre el Constructor Orientación al Mercado: Análisis Empírico de sus relaciones". *X Congreso Nacional y VI Hispano-Francés de AEDEM*, Junio, Granada.

Varela, J. A. y Calvo, A. R. (1998): "Comportamiento Orientado por el Mercado: Internacionalización y Otros Antecedentes Seleccionados. Una Investigación Empírica". *Información Comercial Española*, Vol. 774, pp. 37-52.

Varela, J. A. y Del río, M. L. (2003): "Market Orientation Behaviour: An Empirical Investigation using MARKOR". *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 21:1, pp. 6-15.

Vázquez, R. (1997): *Investigación en Marketing. Escalas de Medida. Contrastación de Hipótesis y Análisis Multivariante*. Mimeografiado, Castellón.

Vázquez, J.L. (2004): "Pasado, presente y futuro de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing", *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, Vol. 1, Nº. 1, Junio, pp. 9-34.

Vázquez, R.; Álvarez, L. I.; Santos, M. L. y Díaz, A. M. (1999): “Desarrollo Metodológico de la Orientación al Mercado desde una Doble Perspectiva Cultural y Comportamental: Consecuencias, Efectos Moderadores y Estrategias Empresariales”. XI Encuentro de Profesores Universitarios de Marketing, Octubre, Valladolid.

Vázquez, R.; Álvarez, L. I.; Santos, M. L. (2002): “Marketing orientation and social services in private non-profit organisations”, *European Journal of Marketing*, Vol. 9/10, pp. 1022-1046.

Vázquez, J.L. y Placer, J.L. (2000): *Cinco temas de introducción al marketing público*, Imprenta Moderna, León.

Vázquez, R.; Santos, M. L. y Sanzo, M. J. (1998): *Estrategias de Marketing para Mercados Industriales: Producto y Distribución*. Civitas, Madrid.

Vázquez, R.; Santos, M. L. y Álvarez, L. I. (2001): “Market Orientation, Innovation and Competitive Strategies in Industrial Firms”, *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 9: 1, pp. 69-90.

Veciana y Botet, P. (2009): “La incorporación de elementos transformadores en las actividades económicas surgidas del tercer sector”, XI Jornada de Economía Crítica, Bilbao.

Vela, C. y Bocigas, O. (1996): *Fundamentos de Marketing*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

Vienney, C. (1994): *L'économie sociale*, La Découverte, Paris.

Vila, N.; Küster, I. y Aldás, J. (2000): “Desarrollo y validación de escalas de medida en Marketing”, *Quaderns de Treball*, Nº 104, Facultad de Economía, Universidad de Valencia.

Walras, L. (1898): *Etudes d'économie sociale: Théorie de la répartition de la richesse sociale*, Lausanne, Paris.

Walras, L (1990): *Etudes d'économie sociale: Théorie de la répartition de la richesse sociale*, Economica, Paris.

Walsh, K. (1989): *Marketing in Local Government*, Longman. Essex, Reino Unido.

Walsh, K. (1991): "Citizens and Consumers: Marketing and Public Sector Management", *Public Money & Management*, Vol. 11(2): pp. 9-16.

Walsh, K. (1994): "Marketing and Public Sector Management", *European Journal of Marketing*, Vol. 28 (3): pp. 63-71.

Wanna, J.; O'Fairchiallaigh, C. y Weller, P. (1992): *Public Sector Management in Australia*. MacMillan Education, Australia.

Webster, C (1993): "Refinement of the marketing culture scale and the relationship between marketing culture and profitability of a service firm". *Journal of Business Research*, Vol. 26: 2, pp. 111-131.

Webster, F. E. (1981): "Top Management's Concerns about Marketing: Issues for the 1980's". *Journal of Marketing*, Vol. 45: 3, pp. 9-16.

Webster, F. E. (1988): "The Rediscovering of the Marketing Concept". *Business Horizons*, Vol. 31: 3, pp. 29-39.

Weisbord, B. A. (1975): "Towards a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy", en Phelps, E.: *Altruism, morality and economics theory*, Russell Sage Foundation, New York.

Weisbord, B. A. (1977): *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books, Lexington M.A.

Widing II, R. E.; Speed, R.; Brown, G.; Heide, J. y Olson, E. (1997): "Control Systems and the Market Orientated Firms". *26 EMAC Conference*, Mayo, Coventry.

Wilkie, W.L. y Gardner, D.M. (1974): "The Role of Marketing Research in Public Policy Decision Making", *Journal of Marketing*, Vol. 38, Nº 1, January, pp. 38-47.

Wilkie, W.L. y Moore, E.S. (2003): "Scholarly Research in Marketing: Exploring the "4Eras" of Thought Development", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 22, Nº. 2 (Fall), pp. 116-146.

Willcosk, L. y Harrow, J. (1992): *Rediscovering Public Services Management*. McGrawHill, Londres.

Wong, V., Saunders, J., Doyle, P. (1989), "The Barriers to Achieving Stronger Market Orientation in British Companies: An Exploratory Study". *Proceedings of the 22nd Marketing Education Group Conference*, pp. 35-64.

Wood, V.R.; Bhuian, S. (1993): "Market Orientation and Nonprofit Organizations: Performance Associations and Research Propositions". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, Vol. 1: 1, pp. 7-32.

Wood, V.R.; Bhuian, S. y Kieker, P. (2000): "Market orientation and organizational performance in Non-for-Profit Hospitals", *Journal of Business Research*, Vol. 48, pp. 213-226.

Young, K. (1991): "Consumer-centred approaches in the public/voluntary/personal services", *Public Money & Management*, Vol. 11: 2, pp. 33-39.

Zalakain, J. (2009): "Orientaciones básicas para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de Servicios Sociales en la CAPV", *ZERBITZUAN*, nº46, pp. 73-102.

## ENLACES

[http://www.agintzari.com/agintzari/cas/paginas/detalleNoti.aspx?id\\_noticia=91&origen=index.aspx](http://www.agintzari.com/agintzari/cas/paginas/detalleNoti.aspx?id_noticia=91&origen=index.aspx)

<http://www.biobasque.org/aBBW/web/es/noticias/mondragon.jsp>

[http://www.epsv.org/nor\\_fiscal.php#etiql](http://www.epsv.org/nor_fiscal.php#etiql)

<http://www.euskadi.net>

[http://www.gezki.ehu.es/p281-content/es/contenidos/organo/behatoki\\_info/es\\_behat\\_1/adjuntos/bol7es.pdf](http://www.gezki.ehu.es/p281-content/es/contenidos/organo/behatoki_info/es_behat_1/adjuntos/bol7es.pdf)

<http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net>

<http://www.irekia.euskadi.net>

<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>

<http://www.trueque-marysierre.org.ar/biblioteca2.htm>



## ANEXOS

### Anexo I: Cuestionario para la Dirección de Economía Social

Indique el grado de acuerdo con distintos aspectos de la actuación de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco. Intente, por favor, ser lo más objetivo posible, recuerde la confidencialidad de sus respuestas y la finalidad no política de esta investigación (1 = Totalmente en desacuerdo; 5 = Totalmente de acuerdo):

	Totalmente en desacuerdo	Relativamente en desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Relativamente de acuerdo	Totalmente de acuerdo
Esta dirección no conoce la opinión que tiene su público objetivo de los servicios públicos que presta	1	2	3	4	5
En esta dirección se recoge y analiza información sobre las necesidades aún no cubiertas del público objetivo	1	2	3	4	5
Esta dirección recoge y analiza información sobre el impacto que pueden tener determinadas decisiones sobre el público objetivo	1	2	3	4	5
Esta dirección recoge y analiza información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios	1	2	3	4	5
Esta dirección consulta públicamente a través de reuniones abiertas o con los grupos que pueden verse afectados	1	2	3	4	5
En esta dirección no se acude a actos (jornadas, congresos, seminarios, etc.) periódicamente para acercarse al público y conocer sus necesidades	1	2	3	4	5
Esta dirección no conoce las necesidades de los grupos cuya voz se escucha con menor frecuencia (pequeñas entidades no asociadas a organizaciones representativas)	1	2	3	4	5
Esta dirección no dedica tiempo y esfuerzo a comprender las necesidades del público objetivo	1	2	3	4	5

<b>Continuación</b>	<b>Totalmente en desacuerdo</b>	<b>Relativamente en desacuerdo</b>	<b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>	<b>Relativamente de acuerdo</b>	<b>Totalmente de acuerdo</b>
Esta dirección no dedica tiempo y esfuerzo a comprender cómo los factores ambientales influyen en las necesidades del público objetivo	1	2	3	4	5
En esta dirección se organizan discusiones con grupos de usuarios y no usuarios de los servicios para conocer actitudes y comportamientos difícilmente captados por las encuestas	1	2	3	4	5
En esta dirección no se conoce la satisfacción de los beneficiarios de los servicios que presta	1	2	3	4	5
Esta dirección es lenta en detectar los cambios de preferencias del público objetivo	1	2	3	4	5
Esta dirección es lenta en detectar los cambios del entorno que le rodea	1	2	3	4	5
En esta dirección se realizan periódicamente encuestas para conocer aspectos del sector y sus miembros	1	2	3	4	5
Esta dirección conoce lo que otras unidades administrativas análogas realizan para satisfacer al público	1	2	3	4	5
Esta dirección se asegura de que la información sobre el público sea comunicada a toda la organización	1	2	3	4	5
Esta dirección se coordina con las demás unidades administrativas inmersas en la prestación de un mismo servicio al público objetivo	1	2	3	4	5
El personal de contacto con el público tiene los cauces formales adecuados para comunicar los problemas que le surgen en su labor cotidiana	1	2	3	4	5
Cuando ocurre algo que afecta al público objetivo todo el personal de la dirección se entera rápidamente	1	2	3	4	5
Muchas conversaciones informales entre el personal de esta dirección se refieren a las necesidades del público objetivo	1	2	3	4	5

<b>Continuación</b>	<b>Totalmente en desacuerdo</b>	<b>Relativamente en desacuerdo</b>	<b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>	<b>Relativamente de acuerdo</b>	<b>Totalmente de acuerdo</b>
En esta dirección, en el diseño del servicio público no se consideran las demandas y necesidades del público objetivo	1	2	3	4	5
En esta dirección, en el diseño del servicio público no se considera la información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios	1	2	3	4	5
En esta dirección no se provee información al público objetivo sobre su derecho a recibir servicios	1	2	3	4	5
En esta dirección no se provee información al público objetivo sobre cómo acceder a un servicio y utilizarlo	1	2	3	4	5
Esta dirección no utiliza un lenguaje y unos medios sencillos y claros para comunicarse con el público objetivo	1	2	3	4	5
En esta dirección no se facilita el contacto al público con la persona que necesita en el instante que la necesita	1	2	3	4	5
Esta dirección no posee unos buenos canales de comunicación con el público	1	2	3	4	5
Esta dirección no fomenta la participación del público objetivo en la vida política	1	2	3	4	5
En esta dirección las quejas del público caen en saco roto	1	2	3	4	5
En esta dirección la información sobre el público objetivo se utiliza en el proceso de elaboración de presupuestos	1	2	3	4	5
Esta dirección es transparente en la toma de decisiones y en la gestión	1	2	3	4	5
En esta dirección se flexibilizan los horarios para adaptarse a las necesidades del público	1	2	3	4	5
En esta dirección se da la información al público que realmente le interesa, en el momento y en el lugar adecuados	1	2	3	4	5

<b>Continuación</b>	Totalmente en desacuerdo	Relativamente en desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Relativamente de acuerdo	Totalmente de acuerdo
En esta dirección se provee de información al público objetivo sobre los servicios públicos disponibles y no disponibles y el por qué lo están o no	1	2	3	4	5
Esta dirección informa al público objetivo sobre los niveles de prestación de servicios que se pretende alcanzar (nº de beneficiarios a atender, etc.)	1	2	3	4	5
En esta dirección se informa al ciudadano de cómo hacer quejas, qué ocurre tras su realización, y el tiempo de espera estimado hasta obtener respuesta	1	2	3	4	5

Valore con la escala numérica que aparece a continuación los distintos aspectos de la actuación de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco. Intente, por favor, ser lo más objetivo posible y recuerde la confidencialidad de sus respuestas y la finalidad no política de esta investigación (1 = Muy bajo/a; 5 = Muy alto/a):

	Muy bajo/a	Bajo/a	Medio	Alto/a	Muy alto/a
El tiempo de prestación del servicio es	1	2	3	4	5
Las relaciones entre funcionarios y los políticos es	1	2	3	4	5
El personal de la dirección tiene un sentimiento de pertenencia	1	2	3	4	5
La satisfacción del público es	1	2	3	4	5
La calidad de los servicios prestados por la dirección es	1	2	3	4	5
La atención al público de la dirección es	1	2	3	4	5
La participación del público en la planificación de nuevos servicios es	1	2	3	4	5
La participación de las organizaciones representativas del público en la planificación de nuevos servicios es	1	2	3	4	5
La participación del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es	1	2	3	4	5
La participación de las organizaciones representativas del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es	1	2	3	4	5
La participación del público en la prestación del servicio es	1	2	3	4	5
La participación de las organizaciones representativas del público en la prestación del servicio es	1	2	3	4	5

**Anexo II: Cuestionario para los interlocutores/organizaciones representativas de la Economía Social vasca**

Valore con la escala numérica que aparece a continuación los distintos aspectos de la actuación de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco en el ámbito de su actividad subvencionadora. Intente, por favor, ser lo más objetivo posible y recuerde la confidencialidad de sus respuestas y la finalidad no política de esta investigación

(1 = Muy bajo/a; 5 = Muy alto/a):

	Muy bajo/a	Bajo/a	Medio	Alto/a	Muy alto/a
El tiempo de prestación del servicio es	1	2	3	4	5
La satisfacción del público es	1	2	3	4	5
La calidad de los servicios prestados por la dirección es	1	2	3	4	5
La atención al público de la dirección es	1	2	3	4	5
La participación del público en la planificación de nuevos servicios es	1	2	3	4	5
La participación de las organizaciones representativas del público en la planificación de nuevos servicios es	1	2	3	4	5
La participación del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es	1	2	3	4	5
La participación de las organizaciones representativas del público en los procesos de modificación o eliminación de servicios es	1	2	3	4	5
La participación del público en la prestación del servicio es	1	2	3	4	5
La participación de las organizaciones representativas del público en la prestación del servicio es	1	2	3	4	5

Indique el grado de importancia que le asigna a distintos aspectos relacionados con la mejora de la gestión y de la satisfacción con los servicios de fomento (subvenciones) prestados por parte de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco (1 = Nada importante; 5 = Muy importante):

	Nada Importante	Relativamente Importante	Media	Algo Importante	Muy Importante
Generación de información (obtención y análisis de información) sobre opinión de los beneficiarios	1	2	3	4	5
Generación de información (obtención y análisis de información) sobre necesidades presentes y futuras del público objetivo	1	2	3	4	5
Generación de información (obtención y análisis de información) sobre el público en general	1	2	3	4	5
Generación de información (obtención y análisis de información) sobre el entorno del público	1	2	3	4	5
Generación de información (obtención y análisis de información) sobre actuaciones de otras unidades administrativas prestadoras de servicios análogos al mismo público objetivo	1	2	3	4	5
Generación de información (obtención y análisis de información) sobre los servicios prestados y sus beneficiarios	1	2	3	4	5
La diseminación (esparcir, hacer fluir) de la información en toda la dirección	1	2	3	4	5
Coordinación con otras instancias	1	2	3	4	5
Consideración en el diseño del servicio público las demandas y necesidades del público objetivo	1	2	3	4	5
Consideración, en el diseño del servicio público la información sobre los servicios prestados y sus beneficiarios	1	2	3	4	5
Proveer información al público objetivo sobre todo lo relacionado con el servicio que se presta (derechos, obligaciones, niveles de prestación a alcanzar, etc.)	1	2	3	4	5
Poseer unos buenos canales de comunicación con el público	1	2	3	4	5
Participación del público en el diseño e implementación de los servicios	1	2	3	4	5

### Anexo III: Diferentes constructos de la Orientación al Servicio del Público

#### Orientación al Servicio del Público 1

Ítems	Media	Desviación	Dimensión
G1*	4	0	<b>GIp</b> <b>3,8125</b>
G3	3,5	0,5	
G6	4,5	0,5	
G8*	4,5	0,5	
G9*	4	1	
G11*	4	0	
G12*	3	0	
G13*	3,5	0,5	
G2	3,5	0,5	<b>GIf</b> <b>3,375</b>
G5	3,5	0,5	
G7	3	1	
G10	3	1	
D1	4	1	<b>DI</b> <b>3,875</b>
D2	3,5	0,5	
D3	4,5	0,5	
D4	3,5	0,5	
R1*	5	0	<b>RI</b> <b>3,875</b>
R3*	5	0	
R4*	4,5	0,5	
R5*	4	0	
R6*	4	0	
R7*	4	0	
R8*	3	2	
R9*	5	0	

GIp: Generación de información presente.

GIf: Generación de información futuro.

DI: Diseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

### Orientación al Servicio del Público 2

Ítems	Media	Desviación	Dimensión
G4	4	0	<b>GIp</b> <b>3,833</b>
			<b>GIf</b> <b>3,375</b>
			<b>DI</b> <b>3,875</b>
R2*	5	0	<b>RI</b> <b>4,388</b>

### Orientación al Servicio del Público 3

Ítems	Media	Desviación	Dimensión
G14	2,5	0,5	<b>GIp</b> <b>3,710</b>
G15	4	0	
			<b>GIf</b> <b>3,375</b>
D5	3	0	<b>DI</b> <b>3,7</b>
R10	4,5	0,5	<b>RI</b> <b>4,533</b>
R11	4	1	
R12	3,5	0,5	
R13	4	0	
R14	4	0	
R15	4	0	
R16	4,5	0,5	

GIp: Generación de información presente.

GIf: Generación de información futuro.

DI: Diseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia. Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

**Tabla 5.5: Orientación al Servicio del Público Total**

<b>Dimensiones</b>	<b>Media</b>
<b>GIp</b>	3,727
<b>GIf</b>	3,375
<b>DI</b>	3,7
<b>RI</b>	4,25

GIp: Generación de información presente.

GIf: Generación de información futuro.

DI: Disseminación de la información.

RI: Respuesta a la información.

Fuente: Elaboración propia.  
Tratamiento de datos *Dyane versión 4*.

