



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 24, noviembre 1996, pp. 91-109**

## **La promoción de las Instituciones participativas como medida de política económica y de bienestar social**

**José Luis Herranz Guillén**

Secretario de la Escuela de Estudios Cooperativos de la Universidad Complutense  
de Madrid.

Profesor de Historia del Pensamiento Económico. Dpto. de Fundamentos del  
Análisis Económico. Universidad Europea de Madrid-CEES

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa  
ISSN: 0213-8093. © 1996 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# **La promoción de las Instituciones participativas como medida de política económica y de bienestar social**

**José Luis Herranz Guillén**

Secretario de la Escuela de Estudios Cooperativos de la  
Universidad Complutense de Madrid.

Profesor de Historia del Pensamiento Económico.

Dpto. de Fundamentos del Análisis Económico.

Universidad Europea de Madrid-CEES.

## RESUMEN

En este artículo se estudia la acción colectiva organizada mediante mecanismos de no-mercado. Nos centramos concretamente en las entidades de participación ciudadana en las que las preferencias se revelan por medio de procesos de decisión democráticos. La acción colectiva democrática está representada por entidades (cooperativas, mutuas, asociaciones, y fundaciones son las más representativas en los países occidentales) que desempeñan funciones de creciente importancia, tanto cuantitativa como cualitativa (especialmente para el estudioso de la economía de las instituciones). La promoción de la participación ciudadana en las instituciones está fundamentada en los efectos sociales benéficos de la misma, tanto económicos como políticos, y se justifica la intervención promotora de la participación por el Estado, con argumentos convencionales de la Economía del Bienestar (existencia de externalidades y bienes públicos), y con criterios políticos (cohesión social y atenuación de conflictos).

## RÉSUMÉ

Cet article défend l'action collective organisée par mécanismes de non-marché. On fait attention aux entités de participation où les citoyens montrent ses préférences à travers de processus de décision démocratique. L'action collective démocratique est représentée par entités (cooperatives, mutuels, associations et fondations sont les plus représentatives dans les pays occidentaux) qui performent fonctions d'importance quantitative et qualitative croissante (especiallement pour les économistes institutionnels). La défense de la participation des citoyens dans les institutions est fondamentée par les effets sociaux bénéfiques de la même (économiques autant que politiques) et l'intervention de l'État est justifiée par les théories conventionnelles de l'Économie du Bienêtre (l'existence d'externalités et du biens publiques) et par critères politiques (cohesion sociale et atténuation de conflits).

## ABSTRACT

This paper defends the argument for organized collective action by means of non-market mechanisms. Our argumentation will focus on the participatory entities in which the citizens reveal their preferences by way of democratic decision-making processes. The collective democratic action is represented by entities (co-operatives, mutuals, associations, and foundations are the most representative in western countries) which perform a role of growing significance, quantitative as well as qualitative (especially for the institutional economist). The argumentation for a citizen's participation in institutions is based on the beneficial social effects themselves, both economical and political, and State intervention is justified by conventional theories of Welfare Economics (the existence of externalities and public goods), and by political criteria (social cohesion and attenuation of conflicts).

## 1.- Introducción

Tradicionalmente se han defendido posturas proteccionistas, cuando no puramente paternalistas, del Estado hacia las entidades privadas de participación. Los argumentos citados para justificar la protección han sido con frecuencia erróneos o insuficientes: un pretendido (y no explicado) "interés general", la ausencia de ánimo de lucro y el espíritu mutualista<sup>1</sup>, la solidaridad con terceros, la bondad per se de la autogestión, la justicia social, o la superioridad de una "tercera vía" (¿hacia dónde?). Pensamos que en España no se ha tratado a fondo y con rigor la racionalidad económica y política de la participación ciudadana en las instituciones, y que los argumentos esgrimidos para defender posturas intervencionistas son más voluntaristas e ideológicos que prácticos, y por supuesto, no tienen un respaldo de análisis científico contrastable.

En este trabajo se defiende la racionalidad económica de la actividad promotora del Estado de aquellas entidades que, al margen de la dinámica electoral de las democracias modernas, posibilitan institucionalmente la participación ciudadana en los asuntos colectivos. Nos referimos concretamente a las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, grupo de entidades que una importante rama de pensamiento europea ha dado en llamar Economía Social.

Para ello comenzaremos por argumentar acerca de los efectos benéficos de la participación ciudadana en las instituciones, y a continuación justificaremos la intervención estatal promotora con criterios económicos (basados en las teorías de la Economía del Bienestar) y con criterios políticos. Cerraremos el trabajo con la exposición de las conclusiones más relevantes.

## 2.- Posibilidades benéficas de la participación

### A) La participación y el interés por los asuntos comunitarios resultan positivos para la sociedad

Consideramos que la mayor vinculación del individuo en las instituciones genera una dinámica beneficiosa para el colectivo, y no sólo para el individuo. La participación ciudadana en el plantea-

<sup>1</sup> Para una crítica véase Ballester (1983), capítulos 1,2 y 3. Existe una versión más actualizada en Ballester (1990). También Carrasco (1991).

miento, discusión y aportación de soluciones a los problemas comunitarios, ya sea en instituciones cercanas al individuo, como la empresa o la familia, o en instituciones menos cotidianas, como los partidos políticos, la administración del Estado o las asociaciones, no deja de tener un coste de oportunidad elevado en algunas ocasiones, pero con frecuencia, los efectos benéficos trascienden a la persona debido a la existencia de efectos externos. La sociedad ha tratado de paliar este inconveniente del alto coste individual de la participación por medio del diseño y mejora de instituciones políticas de representación colectiva, pero la propia naturaleza de estas instituciones genera a veces procesos degenerativos que contravienen el propósito inicial para el cual fueron planteadas. Por ello consideramos que resulta conveniente un mayor grado de implicación ciudadana en las instituciones a través de un entramado institucional que minimice los costes de la misma, y que premie de algún modo a aquellos que los asumen privadamente.

En una primera aproximación, podemos citar algunos de los argumentos de peso más destacados que apoyan nuestra tesis del carácter benéfico para la sociedad de la práctica ciudadana de valores participativos:

a) Aumenta la información circundante al sistema, que en muchos casos es insuficiente debido a que no toda la información relevante se puede asignar por medio del mecanismo de los precios del mercado: (1) hay casos en que la información tiene un alto contenido público, y por tanto no se da un requisito fundamental para que opere eficientemente el mecanismo de los precios: la existencia de derechos de propiedad privados, y (2) en muchas ocasiones la información es altamente específica, y por ello pueden aparecer problemas del lado de la oferta (especificidad de los activos) o de la demanda (costes de transacción). Un mayor nivel de difusión de la información y del conocimiento, unido al mejor conocimiento de los problemas colectivos, incrementa las posibilidades de innovación y de mejoras organizativas<sup>2</sup>.

b) Mejora la eficiencia asignativa: los ciudadanos de una sociedad más informada y más participativa disponen de más información útil para tomar sus decisiones y conocen mejor los medios, posibilidades y restricciones para lograr sus objetivos. A esto se añade el que un mayor conocimiento y toma de conciencia de las posibilidades reales de llevar a la práctica las propuestas y reivindicaciones, que conlleva una vinculación más directa de la ciudadanía en los asuntos de elección colectiva, propicia un mayor realismo en las demandas, lo cual contribuye a atenuar los conflictos sociales.

c) Aumenta la igualdad de oportunidades, al “romper” procesos monopólicos de concentración de poder<sup>3</sup> en pocas manos, especialmente el poder que confiere el hecho de poseer información a aque-

<sup>2</sup> Landes (1988, p. 405), haciendo alusión al papel difusor de técnicas y conocimientos mercantiles que desempeñó el empresariado europeo durante el proceso de revolución industrial en Europa, afirma lo siguiente: «Evidentemente, este es uno de los aspectos más importantes de la industrialización europea, la difusión de la ciencia y la técnica a través del espacio y del tiempo (por los empresarios)». La información resulta pues ser un factor clave en el proceso de dinamización del avance técnico y del crecimiento industrial, y los empresarios (que conocen y manejan la información) los catalizadores del cambio institucional.

<sup>3</sup> Albert y Hahnel (1991) plantean la hipótesis de la endogeneidad de las preferencias (p. 9). Siendo esto así, las instituciones interfieren en las preferencias individuales, determinándolas dinámicamente. Por ello, la “lógica del poder” consiste en retroalimentar (feed-back) al poder mismo, y en ausencia de instituciones compensadoras (la competencia juega un papel esencial), como por ejemplo los medios de comunicación, el pluralismo político o la democracia, el sistema tiende a expandir el poder y a agudizar los desequilibrios vía interacción instituciones-preferencias: «Así como es difícil imaginar que aquellos con una mayor influencia sobre las decisiones de producción no usarán su poder para asegurarse a sí mismos una situación más gratificante en el trabajo, resulta difícil creer que aquellos que gozan de un mayor poder en un área determinada de la vida social no usarán su ventaja para procurarse ventajas» (p. 22)

llos que la conocen y la manejan, junto con la escasa competencia resultante que se da en la toma de decisiones al no practicarse de forma operativa la participación ciudadana.

d) La participación individual en los resultados de la acción colectiva<sup>4</sup> aumenta el grado de compromiso y de motivación de las personas en torno a los objetivos y métodos previamente debatidos y consensuados<sup>5</sup>, refuerza el sentimiento de lealtad y atenúa las posibles actuaciones oportunistas<sup>6</sup>.

e) Contribuye a la interiorización de culturas de comportamiento organizacional<sup>7</sup>, construidas sobre la base del conocimiento mutuo interpersonal y la participación del grupo en el debate y diseño de acuerdos sobre organización y estrategia ante la existencia de racionalidad limitada<sup>8</sup>, lo cual incrementa la eficiencia en la asignación de recursos, la cooperación y la productividad del sistema.

f) Incrementa el grado de confianza en el sistema y sus instituciones, las legitima, y evita o atenúa descontentos, desmoralizaciones, sentimientos de frustración o de alienación, que podrían ocasionar actuaciones no cooperativas con el entramado institucional, o incluso el cuestionamiento y sabotaje (posiblemente violentos, como por ejemplo: fundamentalismos, terrorismo, grupos urbanos radicales, etcétera) del mismo.

g) La conocida teoría de Maslow<sup>9</sup> de la jerarquía de la necesidades humanas propone que una vez superado un determinado umbral de civilización y bienestar material, los individuos manifiestan una mayor preferencia por la participación<sup>10</sup> en la toma de decisiones (el “no sentirse gobernados” por “otros” desconocidos y no elegidos, o el “sentimiento de impotencia” que genera la imposibilidad de controlar al poder y a las instituciones poderosas), pues esto mejora su autoestima y posibilita un mayor grado de realización personal. Si esto es así, un mayor nivel de participación mejoraría el bienestar

4 Entendemos por acción colectiva la organización espontánea de grupos humanos con un propósito compartido determinado.

5 Las teorías sobre el comportamiento de grupos desarrolladas por el psicólogo social de origen germano Kurt Lewin apoyan esta hipótesis. Véase Williamson, Watcher y Harris (1994, p. 189) sobre las posibilidades de la acción colectiva para propiciar soluciones cooperativas, que eluden la única búsqueda del interés individual en casos de oportunismo potencial.

6 Véase Williamson (1989, pp. 57-59).

7 Una de las aportaciones pioneras en la definición del concepto de cultura organizacional es la de Ouchi (1985), quien dice que: «Al igual que tenemos creencias, actitudes, objetivos, y hábitos que nos hacen únicos, la organización desarrolla con el tiempo una personalidad característica, a la cual he denominado la cultura de su organización» (p. 130). Ouchi atribuye efectos positivos para la organización derivados de la existencia y la práctica de su cultura: «el desarrollo de la cultura de una organización puede reemplazar parcialmente a los métodos burocráticos autoritarios y a la supervisión estricta de que son objeto los trabajadores, propiciándose, así, un incremento de la productividad y creando condiciones favorables de trabajo» (p. 130). Existen visiones más modernas del término, por cierto muy de actualidad en la literatura sobre management y teoría de las organizaciones (Claver, Llopis y Gascó (1995, p. 303)); una de ellas puede ser la de Anzizu (1985, p. 17), quien sintetiza la idea de cultura corporativa en: «el conjunto de principios y creencias básicas de una organización que son compartidos por sus miembros y que la diferencian de otras organizaciones».

8 Véase March y Simon (1981), capítulo VI. También Williamson (1989, pp. 55-56).

9 Maslow (1959, pp. 251-276).

10 Alvin Toffler (1992), en una obra que pretende ser premonitoria del cambio institucional en occidente, declara: «En la actualidad, mientras la tercera ola de cambio empieza a romper contra esta fortaleza de poder directivo, empiezan también a aparecer las primeras grietas en el sistema de poder. En una nación tras otra van surgiendo demandas de participación en la dirección, de una toma de decisiones compartida, de un control por parte de los obreros, los consumidores y los ciudadanos y de la creación de una democracia participativa. En las industrias más avanzadas van naciendo nuevas formas de organización a lo largo de líneas menos jerárquicas y más adhocráticas. Se intensifican las presiones para una descentralización del poder. Y los directores se hacen cada vez más dependientes de la información procedente de abajo. Por tanto, las élites mismas se están tomando menos permanentes y seguras. Todo esto no son sino alarmas tempranas, indicadores del vasto cambio que se avecina en el sistema político» (p. 88).

social y puede ser una situación óptima de pareto respecto a la anterior. La participación sería entonces *coeteris paribus* un bien en sí misma<sup>11</sup>.

## **B) Cuestiones relacionadas con la creación de empleo y el desarrollo regional endógeno de zonas deprimidas**

La elección del lugar geográfico concreto donde asentar el centro de operaciones de las empresas en las que la figura del propietario coincide con la figura de sus agentes participantes (trabajadores o directivos, consumidores, usuarios, etcétera), que son además los promotores y protagonistas directos de la actividad y razón social de la organización, está condicionada en su propia naturaleza por su raíz social: puesto que sus propietarios (y a la postre controladores) desempeñan simultáneamente el rol de factores-actores de la organización, entonces el centro de trabajo y el mercado donde opera la entidad, deben corresponder con el área geográfica que, dadas las posibilidades técnicas y estructurales de la zona (por ejemplo, transportes y comunicaciones, concentración de la demanda, seguridad jurídica en el tráfico mercantil, etcétera), y dada la actividad económica concreta a desarrollar por los actores-propietarios, sea accesible a bajo coste para los agentes que emprenden la actividad. El territorio se convierte así pues en un "anclaje" para el desarrollo de la iniciativa empresarial, y la promoción y creación de mercados. Esto, evidentemente, supone un factor añadido de "rigidez" en numerosas actividades empresariales: puesto que la infraestructura productiva de la empresa "sigue" a sus socios (propietarios-partícipes), se añade necesariamente una seria restricción social-territorial a la hora de localizar o expansionar la organización, de tal forma que se impone, debido a esta restricción, un escenario decisorial de segundo óptimo<sup>12</sup>. En efecto, este tipo de empresas que podemos denominar de promoción participativa o de servicio<sup>13</sup>, dado su enorme personalismo, fuerzan situaciones de segundo óptimo, algo que no suele ocurrir (o se da en un menor grado) en las organizaciones de carácter capitalista, donde las figuras del propietario y del "actor" (trabajador, gestor, usuario o consumidor) no tienen por qué coincidir, y esto, al menos en el aspecto de la localización, favorece la eficiencia asignativa.

Como asegura García-Gutiérrez (1991. p. 204): «... las empresas de participación... se encuentran particularmente ligadas al territorio, precisamente por esa característica que las vincula a las personas, y estas lo están al territorio»; esta es la razón por la que Morales (1995. p. 72), refiriéndose a

<sup>11</sup> El incremento cultural y educativo que acompaña al proceso de mejora del nivel de vida de los ciudadanos de las sociedades más desarrolladas, lleva consigo una demarcación de las preferencias sociales por la democracia, la libertad y la participación en los asuntos más cercanos a sus vidas: el municipio, la comunidad de propietarios, los colegios de los niños, las empresas, las organizaciones de consumidores, ocio y tiempo libre, etcétera. Ello no supone un extraña mutación de las preferencias, que nosotros consideramos más bien estables en el tiempo (Becker, 1980), sino la aparición de nuevas formas de manifestación de las preferencias que acompañan a la mayor capacidad práctica de realizar deseos por parte de los agentes socioeconómicos.

<sup>12</sup> Véase Lipsey y Lancaster (1956-57. pp. 11-32). Si bien el panorama decisorial frecuentemente está mediatizado por restricciones de *second best* (racionalidad limitada, carencia de información, etcétera), en el caso de estas empresas de promoción participativa las restricciones se ven incrementadas.

<sup>13</sup> Esta sería la visión germana de *Self-Interest Economy* (basada en la promoción de y el servicio a sus miembros) del elemento diferenciador de lo que en Francia se conoce como *Economie Sociale* (basada en la práctica de la solidaridad), que en el Reino Unido se denomina *Voluntary Sector* (basado en la práctica de valores y el voluntariado social), o el *Non-profit sector* de los Estados Unidos (basado en la no distribución de beneficios a las personas que controlan la organización, sino a terceros). Véase Münkner (1994), Michelsen (1994), o Defourny (1995).

las empresas cooperativas, considera que: «Queda así plenamente justificada la consideración de la cooperativa como una fórmula idónea para el desarrollo del potencial endógeno de una zona».

En algunos países las empresas de participación son apoyadas por el Estado, y otros organismos de ámbito internacional<sup>14</sup> también han manifestado su apoyo explícito; con ello se les reconoce el rol institucional de ser un factor de desarrollo endógeno<sup>15</sup>, o dinamizador de sectores maduros en crisis. De este modo, las empresas de participación son promocionadas como medida de política económica encaminada a la apertura y desarrollo selectivo<sup>16</sup> de mercados, y a la reactivación económica de zonas deprimidas con altas tasas de desempleo (este sería el caso especial de países y regiones económicamente subdesarrolladas). El apego al territorio, su carácter formativo-empresarial, y la especial implicación que exige de sus trabajadores o clientes<sup>17</sup> en la gestión de la empresa (factor motivacional), puede ser una herramienta útil para el fomento de actividades empresariales eficientes y rentables en áreas deprimidas<sup>18</sup>.

### C) La participación como escuela de empresarios

Ballestero defiende la promoción del “cooperativismo como política de desarrollo económico y bienestar social”<sup>19</sup> entre otras razones porque contribuye a extender la educación empresarial que se

14 En España, la Constitución de 1978, en su artículo 129.2 establece que: «Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción». En la Unión Europea véase, por ejemplo: COMUNIDADES EUROPEAS, Dictamen del Comité Económico y Social sobre “la contribución del sector cooperativo al desarrollo regional” (1032/89, Bruselas, 28 de septiembre de 1989). En el ámbito internacional, la Oficina Internacional del Trabajo, en su Recomendación nº 127 de la Conferencia Internacional del Trabajo relativa al papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo (1966), proclama la validez de la fórmula cooperativa como elemento de desarrollo regional y cohesión social. Naciones Unidas, en su LXX-XIII resolución sobre “La experiencia nacional en la promoción del movimiento cooperativo” aprobada por la Asamblea General celebrada el 30 de noviembre de 1976, apoya la participación cooperativa como fórmula válida de desarrollo económico y «por su contribución a la autorrealización colectiva y a la interdependencia mutuamente beneficiosa»; y existen numerosas declaraciones y resoluciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1968, 1969, 1970, 1972) en la misma línea.

15 Vilert (1989, pp. 22-24) denomina economía endógena a aquella «que es generada a partir del aprovechamiento de los recursos propios del territorio». Este factor territorial, vendría a ser un recurso altamente específico y/o altamente costoso de reproducir, y se considera «no tan sólo como un soporte físico, sino como un conjunto de elementos que influyen cruzadamente: culturales, ambientales, tradicionales... y sobre todo, de capital humano».

16 Mayer (1988a, p. 4) se declara favorable a las políticas microeconómicas selectivas de desarrollo regional y creación de empleo, y no tanto de las políticas macroeconómicas centralizadas de expansión de la demanda agregada convencionales de inspiración keynesiana: «... se puede decir que tanto el factor espacial como el empleo han sido normalmente descuidados o insuficientemente integrados. En realidad, con demasiada frecuencia, los especialistas en desarrollo fallan a la hora de considerar el empleo en sus planes y programas, así como los efectos de estos sobre el empleo, visto que los economistas especializados en mercado de trabajo tienden a no considerar el “donde” del desarrollo económico».

17 En este sentido, Mayer (1988b, pp. 103-104) plantea que para una mayor efectividad de las políticas de desarrollo regional es necesario que los sectores sociales afectados participen o se involucren directamente, por medio de instituciones de representación colectiva (sindicatos, cooperativas, asociaciones de campesinos y de consumidores, movimientos sociales de mujeres, etc) en el diseño y puesta en práctica de los programas estatales de desarrollo endógeno.

18 El “Programa de trabajo en favor de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones”, incluido de la Propuesta de decisión del Consejo relativa al programa plurianual (1994-96) de trabajo en favor de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones en la Comunidad, presentada por la Comisión de la Unión Europea (COM(93) 650 final, Bruselas 16-02-1994), pone de manifiesto que: «Este tipo de empresas (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones) está implicado directamente en el desarrollo local del empleo y en la lucha contra el desempleo» (p. 13). «... las empresas cooperativas, mutualistas y asociativas, sobre todo las pequeñas y medianas, se caracterizan en efecto por su estrecha relación con el territorio en el que operan. Los empleos creados por estas empresas orientadas hacia la persona están, por tanto, fuertemente enraizados en el territorio en el que está implantada la empresa y no están sometidos a riesgos como el traslado o el cierre selectivo de unidades de producción. Además, estas entidades económicas cuentan también con una acción de iniciación y de formación a la cultura empresarial que fomenta la continuidad de los empleos» (pp. 14-15).

19 Ballestero (1983), capítulo 6.

adquiere con la práctica habitual en la toma de decisiones en la empresa. Esta mayor cultura empresarial media de la ciudadanía (que propicia, además de otras circunstancias, la participación en la resolución de problemas en el seno de la empresa) es un aspecto de gran interés en las explicaciones más modernas del desarrollo económico, teorías en las que el empresario ocupa un papel central. García-Gutiérrez (1993) defiende la promoción de emprendedores (democráticos), por medio de la potenciación de fórmulas viables de autoempleo colectivo, para la creación de empleo en situaciones de paro masivo: «innovación y creación (ambas privativas de los empleadores) tienen como consecuencia la definición de proyectos de inversión, y de aquí acciones, y por tanto trabajo y ocupación»<sup>20</sup>

Partiendo de la base de que «la característica fundamental del empresario es su decidida voluntad de iniciar y desarrollar una institución nueva con el propósito de mejorar de forma creativa el entorno social en el que actúa»<sup>21</sup>, y que la actitud emprendedora se diferencia de la aptitud gestora o administrativa en la mayor propensión a innovar y asumir riesgos, y en la motivación especial basada en la interiorización de valores relacionados con la realización personal<sup>22</sup>, se podría llegar a la conclusión de que el talante emprendedor es un factor más personal o genético que sociológico o educacional, esto es, algo que podríamos decir vocacional. Sin embargo, las investigaciones pioneras desarrolladas por Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* inciden en la explicación por factores sociológicos y culturales (la religión); McClelland (1953) incide en la importancia de los factores educativos en la infancia a la hora de inculcar los valores de “auto-realización” y “auto-responsabilidad” característicos de la psicología del empresario; y Hagen (1962 y 1980) pone énfasis en factores relacionales para explicar el origen de la mentalidad empresarial, tales como el desarraigo y la exclusión de determinados grupos sociales por las élites gobernantes o las mayorías sociológicas.

Si admitimos entonces que la aptitud y la actitud empresarial no son hereditarias, sino que tienen una importante raíz cultural y educativa<sup>23</sup>, habremos de reconocer que pueden ser aprendidas o potenciadas por la educación, la práctica y la costumbre. Si esto es así, y parece que lo es, la economía participativa actúa como vivero de empresarios, y por lo tanto como factor de dinamización,

<sup>20</sup> García-Gutiérrez (1993, p. 6).

<sup>21</sup> Ayerbe (1994, p. 73).

<sup>22</sup> *En nuestra línea, una obra moderna pionera en la definición del perfil psicológico del empresario, tras las aportaciones seminales de Knight (el empresario-riesgo) y Schumpeter (el empresario-innovador) es la conocida obra de McClelland (1953).*

<sup>23</sup> McGregor (1987, p. 184) refiriéndose al liderazgo directivo en la empresa señala que: «los estudios subrayan la importancia de talentos y actitudes de mando que pueden ser adquiridos y que, por lo tanto, no son dotes innatas del individuo». Ayerbe (1994, p. 76) resalta que además de los factores personales, influyen otros de índole educativa: «ser empresario es una forma de desarrollo humano, una manera de ser. Por lo tanto, algo que se va forjando desde la infancia. El entorno familiar y la manera de educar al niño son claves en este sentido». Hagen (1980, p. 231) afirma que: «la educación, tal vez especialmente la educación en la escuela, proporciona al individuo un mayor conocimiento útil para el futuro empresario, así como le capacita para una gama más amplia de alternativas profesionales. En este sentido, un incremento de la educación en determinados aspectos, incrementa su capacidad de crear y establecer nuevas actividades productivas o amplía el alcance de actividades para las cuales él está bien cualificado tanto para concebirlas como para llevarlas a cabo». En cuanto al historiador de la economía David Landes (1988, p. 402): «Por lo que respecta a la iniciativa empresarial, uno de los primeros puntos que es necesario precisar es la inexistencia de alguna especie de talento hereditario inherente a ciertos grupos étnicos. Bajo circunstancias sociales apropiadas, algunos grupos asumirán funciones empresariales que otros rechazarán... la gente no nace apta para ejercer tales funciones, sino que estas atraen y modelan a la gente apropiada».

cohesión social y desarrollo económico<sup>24</sup>. El problema del desempleo masivo que aqueja a las economías occidentales contemporáneas tiene en el fomento de las aptitudes y actitudes empresariales un serio factor disuasorio. Dicho esto, uno de los problemas que acrecentan el problema del paro (una vez demostrado que no se trata, en su totalidad, de un problema insuficiencia de demanda al estilo del modelo keynesiano, sino que entran en juego importantes factores de peso tanto de oferta como estructurales) es la falta de empresarios innovadores según la acepción schumpeteriana, que activen la creación de riqueza introduciendo innovaciones, incrementando la productividad y la competencia; rompiendo la atonía de los mercados, que lleva al estancamiento económico; y, entre otras cosas más, descubriendo y satisfaciendo las necesidades “ocultas”, o no explícitamente reveladas, de los seres humanos, así como mejorando la provisión de las necesidades ya conocidas.

## **D) Equidad, racionalidad y eficiencia en la asignación de recursos**

Las formas de participación ciudadana en el ámbito de la producción de bienes y servicios aparecen cuando las necesidades colectivas más o menos específicas (tales como calidad-precio, variedad, trato personal, diferenciación y personalismo, mecanismos de solidaridad, etcétera) no son satisfechas adecuadamente, bien sea por el Estado o por el sector de la economía “con ánimo de lucro”<sup>25</sup>, entendido este como el sector de la empresa capitalista convencional. A esto habría que añadir la existencia de falta de competencia efectiva en los mercados (y en gran parte de los servicios públicos ofrecidos por el Estado), lo que genera ineficiencias y “abusos” por parte de los oferentes. Así, cuando Hesselbach (1978. p. 31) hace referencia a las empresas libres de interés general, afirma lo siguiente:

«Este tipo de empresas “libres” de interés general está destinada a perseguir objetivos de reforma estructural e incremento de la competencia... (se trata de) grandes organizaciones, como los sindicatos obreros, o grandes empresas como las cooperativas de consumo, (que) contribuyen con el capital básico, estableciendo objetivos tendentes al bien común (de sus promotores)»<sup>26</sup>.

Desde esta perspectiva, la iniciativa ciudadana, a través de los movimientos sociales más o menos amplios, se moviliza y organiza espontáneamente para evitar o atenuar situaciones de transferencia de rentas hacia sectores económicos o grupos sociales que operan por el lado de la oferta en mercados poco competitivos.

*24 Apoyando nuestra tesis, en el anexo de la Propuesta de decisión del Consejo relativa al programa plurianual (1994-96) de trabajo en favor de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones en la Comunidad, presentado por la Comisión Europea, que lleva por título “Programa de trabajo en favor de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones” (COM (93), 650 final. Bruselas, 16-02-1994. p. 13), se declara: «La importancia de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones no puede limitarse únicamente a su peso económico. Depende también de su dimensión social y cultural, que influye profundamente en la dinámica de cambio de la sociedad europea... Las técnicas de este tipo de empresas se basan en los principios de solidaridad y de participación (que quedan expresados, en particular, en la norma de “una persona, un voto”) de los miembros, los empresarios, los usuarios o los consumidores, y se caracterizan a menudo por su vocación social».*

*25 Monzón (1994. pp. 121 y ss.).*

*26 Lo que figura entre paréntesis es mío.*

Paton (1993. p. 9) encuentra en la iniciativa ciudadana organizada a través de las non profit organizations la justificación de producir en mejores estándares de competencia que la iniciativa privada capitalista y el sector público, ya que por su propia naturaleza (no ánimo de lucro y recompensas de sus miembros no basadas en el sistema de precios monetarios<sup>27</sup> -se valen en una considerable cuantía del voluntariado y otras ventajas basadas en los valores éticos, religiosos o políticos de sus miembros-) su estructura de costes se ve aligerada. Por el lado de la demanda, la participación ciudadana organizada puede ser la respuesta eficiente a demandas sociales de determinados bienes o servicios, que por su especificidad, componente de personalismo que rodea al bien, e incluso la ilegalidad de su producción-comercialización, no son ofrecidos en condiciones óptimas en el mercado o por los servicios públicos. En esta línea, la postura de Weisbrod (1977) consiste en justificar el non profit sector en la imposibilidad (informativa y transaccional) del Estado de ofrecer bienes o servicios colectivos fuera de los estándares requeridos para satisfacer las preferencias del votante medio.

Desde el enfoque de la Nueva Economía Institucional<sup>28</sup>, (a) las dificultades de transmisión informativa por el mecanismo de los precios (hay bienes que no provee el mercado, o los provee deficientemente, y ello daría lugar al surgimiento de la organización económica); (b) los altos costes de transacción (contratación y supervisión especialmente) cuando se trata de bienes o servicios con alto contenido personalista (por ejemplo el “trato humano” a enfermos, niños, ancianos, inmigrantes, marginados etcétera); unido a (c) la especificidad de los factores requeridos para la producción de algunos bienes o servicios, incentivan la acción colectiva en pos de que “la demanda cree su propia oferta”, esto es, producción para el autoconsumo colectivo, y no tanto para el mercado (Ben-Ner y Hoomissen (1991); Michelsen (1994. p. 16)).

### 3.- La actividad promotora del Estado

Una vez que hemos puesto de manifiesto en los apartados anteriores la importancia de los efectos sociales benéficos de la participación, pasaremos a justificar la actuación promotora de las entidades participativas por parte del Estado, por razones de bienestar social.

#### 3.1.- Un criterio económico

Una de las premisas para la intervención pública (de carácter económico) tradicionalmente aceptada por los economistas, y avalada por las teorías de la Economía del Bienestar, ha sido la existen-

<sup>27</sup> Handy (1993) destaca la importancia de la práctica de valores compartidos en la configuración de las organizaciones resultantes de la acción colectiva participativa. Los valores marcan el rumbo de estas organizaciones (que pueden ser incluso empresas que producen para el mercado), y perfilan la forma de actuar de sus agentes: «... llega a ser necesario definir qué se entiende por éxito, lo cual no se puede hacer a no ser que se tenga claro qué es lo que se intenta hacer y a qué coste y con qué estándar» (p. 16).

<sup>28</sup> Williamson (1991. pp. 17 y ss.) y Eggertsson (1995. pp. 15 y ss.).

cia de efectos externos y de bienes públicos. En estos casos, los resultados asignativos del mercado resultan ineficientes debido a que las preferencias no se revelan correctamente a través del mecanismo de los precios<sup>29</sup>.

Nosotros sostendremos la tesis de que la relación entre efectos externos y bienes públicos, en lo que concierne a la participación ciudadana, consiste en que el ejercicio de esta produce efectos externos positivos que tienen carácter de bien público. La dificultad de definir correctamente los derechos de propiedad sobre los bienes públicos (en nuestro caso, los efectos benéficos derivados de la participación) guarda una estrecha conexión con la dificultad o imposibilidad de internalizar ciertas repercusiones colectivas derivadas de la acción individual. Es por esto por lo que la actividad promotora del Estado (u otras instituciones no estatales, como el llamado tercer sector, o economía social) resulta esencial para suministrar a la comunidad una provisión cercana a la óptima de ciertos bienes de carácter más o menos público. Tradicionalmente se ha seguido el criterio de Samuelson (1954) a la hora de clasificarlos, esto es: (a) consumo conjunto y (b) no posibilidad de exclusión vía pago de un precio. Los ejemplos citados usualmente en la literatura hacen referencia casi siempre a bienes tangibles, tales como parques, bosques, calles de las ciudades, aire, defensa y seguridad, e incluso el controvertido servicio del faro en la costa. Sin embargo, nosotros proponemos que existen otros muchos bienes intangibles, inmateriales, que pueden ser clasificados como públicos, y de mayor "pureza" incluso que los tópicos ejemplos antes aludidos; este sería el caso concreto de los efectos benéficos derivados de la participación ciudadana en los asuntos comunitarios.

El promover, organizar, coordinar y hacer operativos modelos de participación eficientes (que mejoren, *coeteris paribus*, la productividad y el bienestar de los agentes integrantes del sistema) puede ser costoso en términos de personal, infraestructura, medios materiales, negociaciones y contratos, etcétera, para aquellos que pretendan organizarlos (por ejemplo, este sería el caso de las asociaciones vecinales, partidos políticos, sindicatos, asociaciones culturales, grupos ecologistas, organizaciones no gubernamentales de ayuda humanitaria, etcétera); además, la existencia de altos costes de transacción<sup>30</sup> en el caso de grandes colectivos implicados, a la hora de diseñar y promover sistemas de participación eficientes (con efectos benéficos que trascienden al grupo involucrado), unido a la imposibilidad o altos costes de internalizar la producción de bienes de carácter público, puede ocasionar que la participación no se lleve a efecto. Por estos motivos aparecen externalidades positivas y bienes públicos, y la solución de mercado no será necesariamente óptima. Veamos:

<sup>29</sup> Esto no equivale necesariamente a asumir que la asignación centralizada de recursos por la vía de la regulación estatal produzca resultados más eficientes. Existen arreglos institucionales intermedios (entre el mercado y el Estado) como la empresa, que pueden ser menos costosos en términos de burocracias y manejo de información, o incluso se puede asegurar, que en determinadas circunstancias el mercado produce la solución asignativa "menos mala". Véase Coase (1994, p. 137).

<sup>30</sup> Coase (1994, pp. 134-135) habla de los costes de transacción en el siguiente sentido: «Para llevar a cabo una transacción de mercado es necesario descubrir con quién se quiere tratar, informar a las personas de que uno quiere comerciar y en qué términos, conducir negociaciones que permitan alcanzar los acuerdos, elaborar los contratos, realizar inspecciones para asegurarse de que se cumplen los términos de los mismos, etc. Estas operaciones son por lo general extremadamente costosas incluso para impedir que se concreten muchas transacciones que tendrían lugar si el sistema de precios funcionara sin costes».

## A) Externalidades

Es evidente que aquellos individuos o entidades que organizan y mantienen operativa la participación benefician a la sociedad<sup>31</sup> y asumen “privadamente” los costes asociados a la misma; esto puede frustrar la participación, dificultarla o mermarla, por lo que la producción de un nivel más óptimo de participación ciudadana exigirá su promoción vía apoyo institucional<sup>32</sup> ya sea mediante exenciones o subsidios, y en cualquier caso, facilitar los cauces y trámites administrativos requeridos para implantarla institucionalmente, fomentar el interés por la misma, así como el conocimiento de su importancia por la ciudadanía (educación para la participación).

## B) Bienes públicos

Como también se ha dicho ya, muchos de los efectos externos derivados de la participación tienen carácter de bien público. Partimos de que se cumplen las características que Samuelson<sup>33</sup> establece para definir a los bienes públicos:

- 1.- Imposibilidad de exclusión vía precios: los que no están dispuestos a participar no pagan por los beneficios derivados de la participación, ni se les puede obligar a hacerlo; tampoco se les puede obligar a participar. Este es el clásico problema de incentivos al oportunismo generados por la ineficiente estructura y definición de los derechos de propiedad<sup>34</sup>.
- 2.- La participación y sus beneficios son bienes de provisión conjunta: no es posible establecer una clara y diferenciada separación del aprovechamiento de los beneficios asociados a la participación, ya sea por motivos puramente técnicos, o incluso políticos o éticos<sup>35</sup>. En la medida en que los efectos benéficos de la participación se difunden por el sistema, resulta enormemente costoso, y a veces imposible, discriminar a los no interesados en la financiación del funcionamiento y la operatividad de los sistemas participativos, incluida la vigilancia y el control de los mismos.

*31 Habría que precisar, y esta es una cuestión importante, que no todas las entidades participativas organizadas tienen finalidades coherentes con la armonía social y el beneficio individual y/o colectivo. Una organización terrorista perjudica gravemente a la sociedad, y una secta destructiva puede no solo perjudicar al entorno social en el que se inserta, sino incluso a sus propios miembros. Evidentemente, estas organizaciones ni entran en el ámbito de este trabajo, ni tampoco reúnen las premisas que nos llevan a justificar la racionalidad de su promoción por el Estado. Todo lo contrario, al ser su actividad constitutiva de delito, tipificado como tal en el Código Penal, el Estado las ilegaliza, persigue y penaliza.*

*32 Las herramientas convencionales para llevarlo a efecto son las ayudas públicas concretadas en exenciones y subsidios, aunque seguramente existen otras más imaginativas y tal vez con menores efectos perniciosos sobre los incentivos, la creatividad emprendedora y la competencia.*

*33 Samuelson (1954, pp. 387-389).*

*34 Véase Demsetz (1968).*

*35 Defourmy (1995, p. 125) sostiene que «el sector no mercantil incluye también la producción de bienes y servicios que podrían ser sometidos a las leyes del mercado. La colectividad ha optado, sin embargo, por criterios distintos de los del mercado porque su venta a través del mismo engendraría alternativas de producción y distribución consideradas no deseables: enseñanza, servicios sanitarios, ayuda social, cultura, etc. Este tipo de producción puede estar garantizado por instituciones públicas o por organizaciones privadas que son, en la mayoría de los casos, asociaciones sin ánimo de lucro».*

### 3.2.- Un criterio político

Thurow y Heilbroner<sup>36</sup> añaden una tercera característica de los bienes públicos a las dos establecidas por Samuelson, y que va a delimitar el alto contenido político de los mismos, al menos en lo relativo a su asignación:

3.- Sólo se pueden brindar mediante decisiones colectivas: hay que decir que se trata de bienes que por su propia naturaleza, en muchas ocasiones afectan a grandes colectivos sociales, y por consiguiente, la discusión acerca de su provisión es llevada a cabo por instituciones representativas de intereses de los diferentes grupos sociales involucrados; este sería el caso de interlocutores tales como las asociaciones ciudadanas, partidos políticos, sindicatos, ayuntamientos, administraciones públicas, organismos de la seguridad social, medios de comunicación, etcétera. Las decisiones que afectan a grandes colectivos sociales requieren la necesidad (en un sistema político democrático y de derechos de propiedad privados) de un amplio consenso que implica la utilización de sistemas democráticos representativos, y de por sí, en mayor o en menor grado participativos.

En otro orden de cosas, el buen funcionamiento de un sistema democrático a largo plazo requiere ciertos niveles de participación ciudadana en las instituciones<sup>37</sup> (teniendo en cuenta la restricción de la operatividad de la misma). Desde una óptica política, con un fuerte sesgo demócrata y liberal, es importante evitar fenómenos de enquistamiento del poder para evitar el surgimiento de lo que Tocqueville denominó la "dictadura silenciosa", facilitada por la tendencia al repliegue del ciudadano hacia su esfera individual y la despreocupación manifiesta ante los asuntos públicos:

«Los hombres que habitan en los países democráticos... se repliegan de buena gana sobre sí mismos y se consideran aisladamente (...) Esos hombres se apartan alguna vez de sus negocios particulares para ocuparse de los asuntos comunes sólo con grandes esfuerzos. Su tendencia natural consiste en abandonar esa preocupación al único representante visible de los intereses colectivos, que es el Estado. No solamente no tienen naturalmente interés en ocuparse de lo público, sino que a menudo carecen de tiempo para hacerlo. La vida privada es tan activa en los tiempos democráticos, tan agitada, tan llena de deseos y de trabajos, que casi no quedan ya energías ni tiempo libre a los hombres para la vida política»<sup>38</sup>.

Efectivamente, parece bastante obvio que el dinamismo y la buena salud de una democracia exigen de algún modo "blindarse" contra esos riesgos degenerativos inherentes al sistema, un sistema político, dicho sea de paso, que ha demostrado ser el más estable, próspero y pacífico para bien de la civilización occidental. Pensamos que un contrapeso institucional opuesto a esa tendencia degenerativa puede ser el promover y salvaguardar la participación ciudadana en los asuntos comunitarios, y una buena forma de llevarlo a efecto es mediante el reconocimiento constitucional explícito<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Thurow y Heilbroner (1987. p. 403).

<sup>37</sup> Por ejemplo, el peso de una opinión pública bien informada actúa a modo de vacuna contra la corrupción institucionalizada del poder político. Véase Alonso (1995, pp. 79 y ss.).

<sup>38</sup> Tocqueville (1990. pp. 341-342).

<sup>39</sup> Así lo hace la Constitución Española en su artículo 9.2, cuando establece que: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Otras alusiones directas a la promoción y amparo de la participación ciudadana en las instituciones recogidas en la Constitución Española figuran en los artículos 6, 48, 23.1, 27.5, 105, 125, 129.1, y 129.2.

Continuando con la perspectiva política de nuestra argumentación, nos podemos preguntar: ¿La “participación” puede llevarse a cabo a título individual, o es, por el contrario, una conducta que implica una relación social más o menos duradera?

Aunque asumamos que es factible un mercado de participación ciudadana, con intercambios participativos recurrentes y puntuales, no relacionales<sup>40</sup>, hemos de reconocer que la participación, como ocurre con bienes tales como la erudición cultural o la salud, no rinde toda su utilidad potencial a quien paga o está dispuesto a pagar por ellos si no existen otras personas dispuestas a “participar” en el disfrute conjunto y compartido de esos bienes. De este modo, para el erudito será importante no sólo saber, sino conversar con personas de su misma condición cultural; y para las personas que se preocupan por su salud, será importante que aquellos con quienes se relacionan sean personas mayoritariamente sanas, que cuidan igualmente su salud. Para el economista, este razonamiento se puede sintetizar en la afirmación de que en el caso de determinadas utilidades (como la cultura o la salud, y la participación), la función de utilidad del agente tipo incluye no sólo sus cantidades disfrutadas, sino las cantidades que disfrutan los demás agentes con quienes se relaciona, de manera tal que la derivada cruzada de la utilidad respecto a estas dos variables es positiva. Se trata pues, por así decirlo, de bienes o utilidades “compartidas”, no de disfrute individual, sino, podríamos definirlos, como bienes “sociales” o “compartibles”.

En este análisis, si entendemos por bienes “de interés social” (a) aquellos cuyo consumo contribuya a fortalecer la cohesión social y a reforzar el sentimiento de grupo<sup>41</sup> por parte de los individuos que componen la sociedad, o bien aquellos que (b) contribuyen a evitar posibles conflictos sociales o a aliviarlos; entonces, se entiende la racionalidad de una cierta intervención gubernamental que promueva la producción y el consumo de esos bienes o servicios, máxime cuando de esos bienes se derivan bienes superiores de incidencia colectiva (como la confianza, productividad, cooperación, desarrollo económico, acumulación de capital, etcétera) y el carácter económico de los mismos los define como “bienes públicos”. Estas son algunas de las razones por las que los gobiernos se ocupan de gastar recursos públicos en promover la participación ciudadana por ser un bien “de interés social”, así como en promocionar la lengua nativa y el conocimiento de lenguas extranjeras, salvaguardar la propiedad y la libre contratación en los mercados, defender la competencia, la educación y la cultura, la salud pública<sup>42</sup>, y ante todo procurar la seguridad jurídica y el imperio de la Ley. En definitiva, potenciando la producción de aquellos bienes que contribuyen a reforzar los lazos de identidad de un colectivo, y

<sup>40</sup> Goldberg (1994, p. 112) se refiere a los intercambios relacionales como «aquellas relaciones contractuales (o similares) complejas, tal vez múltiples, realizadas a largo plazo; (en las que) en grado variable, el comportamiento no resulta influido por las fuerzas del mercado». Se trata de intercambios con dos claves definitorias fundamentales: (1) el objeto del mismo se perfecciona ex-post mediante la relación contractual, no es anterior a ella, y (2) las características técnicas de lo intercambiado y la finalidad del intercambio exigen una relación duradera a largo plazo.

<sup>41</sup> Sentimiento colectivo (en torno a gustos, valores, cultura, líderes, historia, etc) compartido por los individuos que habitan un territorio, no nos referimos a nacionalismos exaltados de connotaciones xenóforas.

<sup>42</sup> Cabe destacar en este caso concreto que el temor y la desconfianza individual a la relación con personas o grupos sociológicos que pueden contagiar enfermedades infecciosas, alienta la aparición de una tendencia autoprotectora que conduce a la exclusión (con frecuencia hostil) de esas personas individuales o de su grupo de referencia, y suele conllevar, en muchas ocasiones, el surgimiento de focos de xenofobia o racismo. Un ejemplo reciente de esta cuestión lo podemos encontrar en la problemática social entorno a los enfermos del SIDA, y la acción protectora llevada a cabo por la mayor parte de los gobiernos occidentales, tanto para evitar la propagación de la enfermedad, como para evitar la marginación y discriminación de los enfermos.

favorecen las relaciones sociales armoniosas, los gobiernos llevan a cabo una política de interés social. La participación ciudadana (en mercados o, en lo que aquí más nos interesa, en procesos de acción colectiva) es uno de los más representativos y susceptibles de análisis para un economista estudioso de las instituciones.

## 4.- Resumen y conclusiones

Hemos argumentado la hipótesis de los efectos sociales benéficos de la participación ciudadana en las cuestiones que afectan a la comunidad. La participación ciudadana en las instituciones (1) amplía la difusión de la información por todo el sistema; de algún modo podemos decir que “democratiza” la información, con lo que ello supone en términos de una mayor justicia política y equidad económica, al romper los monopolios que confiere la concentración del poder informativo. Además contribuye a la eficiencia tanto asignativa (al haber más información en los mercados, hay más competencia, y por lo tanto funciona mejor el mecanismo de los precios), como técnica o productiva (una mayor grado de confianza y cooperación, unido a un mayor compromiso de las personas con las instituciones, amplía las posibilidades de consecución de objetivos dados los recursos disponibles), sin dejar de pasar por alto los efectos sobre el bienestar individual que la participación proporciona por la vía de la auto-realización personal. Añadido a esto, (2) la iniciativa empresarial ejercida mediante fórmulas de auto-empleo colectivo imbricadas al territorio (políticas de oferta), constituye una fórmula válida para la creación de empleo y el desarrollo regional a largo plazo, máxime cuando (3) la implicación participativa de los actores involucrados en los proyectos empresariales desarrolla en los mismos las aptitudes y actitudes empresariales que pueden ser aprendidas por la práctica y el conocimiento, lo cual incrementa la productividad y el talante emprendedor (innovación y asunción de riesgos), variables relevantes en la explicación del desarrollo. Y en último lugar (4) la iniciativa ciudadana participativa constituye un importante factor de competencia en mercados poco competitivos o poco dinámicos, así como de “creación de oferta por la propia demanda” en casos en que el mercado no satisface adecuadamente las preferencias del consumidor, bien sea por falta de competencia, por falta de información, por costes de transacción, o por problemas contractuales.

Tras haber argumentado acerca de los efectos sociales benéficos de la participación ciudadana en las instituciones, hemos completado nuestra hipótesis con la idea de que dado que aparecen efectos externos asociados a la participación, y dado que esos efectos externos son en muchos casos bienes públicos, resulta difícil o imposible “privatizar” completamente la participación, por lo que la práctica de la misma será inferior a la deseable desde una perspectiva social, siendo oportuna por ello la intervención promotora del Estado. Efectivamente, si la participación tiene un coste individual sustancial,

y/o los costes de transacción de organizarla son muy elevados, entonces el nivel de participación efectiva será demasiado bajo en relación con el que sería deseable desde una óptica social, por lo que se hace preciso fomentarla desde los poderes públicos mediante la legalización y registro de sus entidades canalizadoras, la subsidiación de grupos participativos que desempeñen una función social interlocutora, o el diseño y amparo de instituciones representativas de amplios colectivos sociales que canalicen las demandas participativas, las coordinen, representen y efectúen, reduciendo costes de transacción.

Corroborando la hipótesis de la racionalidad de la intervención estatal promotora, hemos defendido también la intervención por motivos políticos, ya que muchos bienes públicos<sup>43</sup> se asignan por la vía de procesos democráticos de decisión colectiva, y ello requiere una participación bien informada y mayoritaria. Además, hemos defendido la participación como garantía del control al ejercicio del poder político; y por último, como bien "de interés social", cuyo disfrute contribuye a fortalecer el sentimiento de grupo, así como a atenuar conflictos sociales.

## 5.- Bibliografía citada

- ALBERT, Michael, y HAHNEL, Robin. The political economy of participatory economics, New Jersey: Priceton University Press, 1991.
- ALONSO, Alberto. Ideas para una teoría de la corrupción. Información Comercial Española, mayo 1985, nº 741.
- ANZIZU, J.M. Cultura organizativa. Su incidencia en el funcionamiento y desarrollo de la empresa. Alta dirección, marzo-abril 1985, nº 120.
- AYERBE, Miguel. La vocación empresarial y sus valores motivacionales. Estudios Empresariales, 1994/1, nº 84.
- BALLESTERO, Enrique. Teoría económica de las cooperativas, Madrid: Alianza Editorial, 1983. Economía social y empresas cooperativas, Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- BECKER, Gary. El enfoque económico del comportamiento humano. Información Comercial Española, enero 1980, nº 557.
- BEN-NER, A., y HOOMISSENT, T. Non-profit organizations in the mixed economy: a demand and supply analysis. Annals of public and cooperative economics, 1991, nº 62.

43 Como sería el caso de la calidad de los líderes políticos y el grado de cumplimiento de las promesas electorales: el elector que no estudia los programas electorales, que no va a votar, o que no controla la labor de los representantes políticos, se beneficia de que otros lo hagan, y ni se le puede obligar a que pague por ello, ni se le puede excluir del "buen gobierno" propiciado por la participación activa de los electores responsables.

- CARRASCO, Manuel. La empresa cooperativa actual: ni mutualidad ni ausencia de lucro. La justificación de una protección fiscal. Cuadernos de trabajo CIRIEC-España, 1991, nº 14.
- CLAVER, Enrique; LLOPIS, Juan; y GASCO, J. Luis. La cultura corporativa como elemento integrador de la administración de la empresa. Boletín de estudios económicos, vol. L, agosto 1995, nº 155.
- COASE, R.H. El problema del coste social. En COASE, R. H. La empresa, el mercado y la ley, Capítulo 6, Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- DEFOURNY, Jacques. Hacia una economía política de las asociaciones. Una síntesis de las aproximaciones francófonas y anglosajonas. ECONOMIAZ, 1995, nº 33.
- DEMSETZ, Harold. Toward a theory of property rights. American Economic Review, mayo 1968.
- EGGERTSSON, Thráinn. El comportamiento económico y las instituciones, 1ª edición en castellano, Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- GARCIA-GUTIERREZ, Carlos. La economía social o la economía de las empresas de participación. En VV.AA. En memoria de María Angeles Gil Luezas, Madrid: Alfa Centauro, 1991.  
¿Creación de empleo a través de la "economía social"? En: Seminaire européen sur le contribution de l'Economie Sociale à la création d'emploi. Paris: Institut de Cooperation Social Internationale (ICOSI), y Laboratoire Social d'Actions, de Reflexions et d'Echanges (LASAIRE), 17-18 de junio 1993.
- GOLDBERG, Victor. Intercambio relacional: economía y contratos complejos. En: PUTTERNAN, Louis. La naturaleza económica de la empresa (capítulo 6), 1ª edición en castellano, Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- HAGEN, Everett E. On the theory of social change, Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1962.  
The economics of development, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1980.
- HANDY, Charles. Types of voluntary organizations. En BATSLEER, Julian; CORNFORTH, Chris; et al. (eds.). Issues in voluntary and non-profit management. Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company, 1993.
- HESSELBACH, Walter. Las empresas de la economía de interés general, 1ª edición en español, México: Siglo XXI Editores, 1978.
- LANDES, D.S.(comp.). La revolución industrial, Barcelona: Crítica, 1988.
- LIPSEY, R.G. y LANCASTER, K. The general theory of second best. Review of Economic Studies, 1956-57, nº 24.
- MARCH, James G., y SIMON, Herbert A. Teoría de la organización, 5ª edición en castellano, Barcelona: Ariel, 1981.

- MASLOW, Abraham. A theory of human motivation. *Psychological Review*, 1959, nº 56.
- MAYER, Jean (ed). Introducción a: *Binging jobs to people. Employment promotion at regional and local levels*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1988a.  
     Spatial aspects of basic-needs strategy: the distribution of essential services. En MAYER, Jean (ed). *Binging jobs to people. Employment promotion at regional and local levels*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1988b.
- McCLELLAND, D.C. *The achievement motive*, Nueva York: Appleton-Century-Crofts, 1953.
- McGREGOR, Douglas. *El aspecto humano de las empresas*. 12ª impresión de la 1ª edición en castellano, México: Editorial Diana, 1987.
- MICHELSEN, Johannes. The rationales of cooperative organizations. *Annals of public and cooperative economics*, vol. 65, nº 1/1994.
- MONZON, J. Luis. Principios cooperativos y realidad cooperativa en España. En: MONZON, J. Luis, y ZEVI, Alberto (comps.). *Cooperativas, mercado y principios cooperativos*, Valencia: CIRIEC-España, 1994.
- MORALES, Alfonso Carlos. *Las cooperativas como acción colectiva: una reflexión desde el ámbito rural andaluz*. CIRIEC-España, julio 1995, nº 18.
- MÜNKNER, Hans-H. Panorama of cooperatives, mutuals and associations in Germany, which do not consider themselves as forming a sector of "Economie Sociale". *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, vol. 65, nº 2/1994.
- OUCHI, William. *Teoría Z*, 3ª edición en castellano, Barcelona: Ediciones Orbis, 1985.
- PATON, Rob. The social economy: value-based organizations in the wider society. En BATSLEER, Julian; CORNFORTH, Chris; et. al. (eds.). *Issues in voluntary and non-profit management*. Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company, 1993.
- SAMUELSON, Paul. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 1954, nº 36.
- THURLOW, Lester, y HEILBRONER, Robert. *Economía*, traducción al castellano de la 7ª edición en inglés, México: Prentice Hall, 1987.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América (volumen II)*, Madrid: Aguilar, 1990.
- TOFFLER, Alvin. *La tercera ola*, 8ª edición en castellano, Barcelona: Plaza & Janes, 1992.
- VILERT, Arcadi. *La autogestión cooperativa hoy*, Barcelona: Fundación Ventosa i Roig, 1989.
- WEISBROD, B.A. *The voluntary non-profit sector*, Lexington, Mass: D.C. Heath & Co., 1977.
- WILLIAMSON, Oliver. *Las instituciones económicas del capitalismo*, 1ª edición en español, México:

Fondo de Cultura Económica, 1989.

Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust, 1ª edición en español, México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

- WILLIAMSON, Oliver; WATCHER, Michael; y HARRIS, Jeffrey. Entendiendo la relación laboral: el análisis del intercambio idiosincrático. En: PUTTERMAN, Louis. La naturaleza económica de la empresa (capítulo 10), 1ª edición en castellano, Madrid: Alianza Editorial, 1994.