



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Dpto. de Proyectos de Ingeniería

Análisis de la participación y el poder en espacios de planeación de política pública por medio del diálogo social: el caso de la Mesa de Recuperación Social de la estrategia Alcem-nos de la Comunidad Valenciana, España

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Cooperación Al Desarrollo

AUTOR/A: Franco Lozano, Maria Paula

Tutor/a: Fernández-Baldor Martínez, Álvaro

CURSO ACADÉMICO: 2022/2023

**DEPARTAMENTO DE PROYECTOS DE INGENIERÍA**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN AL  
DESARROLLO**

**GESTIÓN DE PROYECTOS Y PROCESOS DE DESARROLLO**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER**

**Análisis de la participación y el poder en  
espacios de planeación de política  
pública por medio del diálogo social: el  
caso de la Mesa de Recuperación Social  
de la estrategia Alcem-nos de la  
Comunidad Valenciana, España**

**AUTOR/A:**

MARIA PAULA FRANCO LOZANO

**DIRECTOR/A:**

ÁLVARO FERNÁNDEZ-BALDOR  
MARTÍNEZ

05 de septiembre de 2023

N.º DE PALABRAS: 14.998

## **TABLA DE CONTENIDO**

RESUMEN .....	5
ABSTRACT .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
1. MARCO TEÓRICO .....	8
1.1. La participación en el desarrollo y su evolución de los proyectos a las políticas públicas .....	8
1.2. La escalera de la participación ciudadana: entendiendo la participación desde las dinámicas de poder .....	10
1.2.1. Abordajes actuales sobre la teoría de la escalera de la participación de Arnstein .....	12
1.3. ¿Cómo funciona el poder? Formas, espacios y niveles en los que se manifiesta .....	13
1.3.1. Formas de poder .....	14
1.3.2. Espacios de participación .....	15
1.3.3. Niveles de poder .....	16
1.3.4. El Cubo del Poder de John Gaventa en la investigación .....	16
1.4. Acotando el marco conceptual .....	17
2. METODOLOGÍA .....	17
3. ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	20
3.1. La participación en la Mesa de Recuperación Social del Alcem-nos: tipos y espacios de participación .....	21
3.1.1. Tipos de participación .....	21
3.1.2. Espacios de participación .....	27
3.2. Dinámicas y relaciones de poder en la Mesa de Recuperación Social .....	30
3.2.1. Formas de poder .....	30
3.2.2. Tipos de poder .....	32
4. CONCLUSIONES .....	34
5. RECOMENDACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES .....	35
6. REFLEXIÓN CRÍTICA .....	36
7. BIBLIOGRAFÍA .....	37

## **ANEXOS**

Anexo 1: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Anexo 2: Matriz para el análisis de entrevistas

Anexo 3: Sistematización y análisis de encuestas

Anexo 4: Transcripción entrevista Sindicato (S1)

Anexo 5: Transcripción entrevista Sindicato (S3)

Anexo 6: Transcripción entrevista Empresa (E1)

Anexo 7: Transcripción entrevista Gobierno (G1)

Anexo 8: Cuestionario

## **FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS**

### **FIGURAS**

Figura 1. Cubo de poder de John Gaventa

### **TABLAS**

Tabla 1. Niveles de la escalera de la participación

Tabla 2. Elementos conceptuales de la investigación

Tabla 3. Cronograma de la investigación

Tabla 4. Codificación de las entrevistas

### **GRÁFICOS**

Gráfica 1. Análisis de resultados – encuesta a actores sociales. Respuestas a preguntas 1 y 2.

Gráfica 2. Análisis de resultados – encuesta a actores sociales. Respuesta pregunta 4.

Gráfica 3. Análisis de resultados – encuesta a actores sociales. Respuesta pregunta 6.

## **RESUMEN**

Desde los estudios del desarrollo se ha abordado la importancia de la gobernanza, entendida como el proceso de interacción entre el gobierno y organizaciones sociales y ciudadanas para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, y para la promoción de un cambio social, construido no solo desde los gobiernos, sino desde los propios ciudadanos en su papel de agentes. El éxito de las políticas públicas para el desarrollo se ve profundamente determinado no solo por los temas que estas quieran atender, sino por los actores que participan en las mesas de negociación y su verdadera capacidad de influir en ellas. Esto quiere decir que, para entender la forma en la que funcionan los procesos participativos de política pública y analizar su eficacia, es necesario a su vez analizar las relaciones de poder que existen entre los actores que proponen o determinan las políticas.

La Estrategia Valenciana para la Recuperación reúne una serie de medidas e iniciativas generales para atender a las necesidades específicas de la comunidad frente a los desafíos derivados por la crisis de la pandemia del COVID 19, que fueron desarrolladas mediante un proceso de diálogo social entre el gobierno, sindicatos y patronales. Esta estrategia derivó en el acuerdo social Alcem-nos, un documento de política pública que reúne el plan de acción para la recuperación social y económica de la Comunidad Valenciana, que se divide en mesas temáticas, que a su vez reúnen las actividades concretas a llevar a cabo en los frentes sobre políticas públicas, recuperación social, políticas verdes y economía.

Este trabajo pretende obtener la identificación de los factores que hayan facilitado o generado barreras para la participación dentro de la Mesa de Recuperación Social, para brindar finalmente algunas recomendaciones que permitan optimizar la participación y garantizar la eficacia y la eficiencia de los procesos de diálogo social para la creación e implementación de políticas públicas dentro del gobierno. Para lograrlo, se realiza un análisis a partir de las voces y perspectivas de los mismos actores sociales involucrados en el proceso (sindicatos, patronales y gobierno), centrando la investigación, por una parte, en el análisis de las estrategias de participación implementadas a la luz de la teoría de la escalera de la participación de Sherry Arnstein, y por otra, en el reconocimiento de las relaciones y dinámicas de poder existentes de acuerdo con la teoría del cubo del poder de John Gaventa.

**PALABRAS CLAVE:** Participación en el desarrollo – Relaciones de poder - Políticas públicas - Diálogo social – Actores sociales – Comunidad Valenciana

## **ABSTRACT**

Development studies have addressed the importance of governance, understood as the process of interaction between the government and social and civic organizations for the elaboration, implementation, and monitoring of public policies and for the promotion of social change, built not only by governments but also by the citizens themselves in their role as agents. The success of public policies for development is profoundly determined not only by the issues they seek to address but also by the actors who participate in the negotiating tables and their actual capacity to influence them. To understand how participatory public policy processes work and analyze their effectiveness,

examining the power relations between the actors who propose or determine the policies is necessary.

The Valencian Recovery Strategy brings together a series of general measures and initiatives to address the community's specific needs in the face of the challenges arising from the COVID-19 pandemic crisis, which were developed through a process of social dialogue between the government, trade unions, and employers. This strategy resulted in the Alcem-nos social agreement. This public policy document brings together the action plan for the social and economic recovery of the Valencian Community, which is divided into thematic tables, which in turn bring together the specific activities to be conducted on the fronts of public policies, social recovery, green policies, and the economy.

This paper aims to identify the factors that have facilitated or generated barriers to participation within the Social Recovery Roundtable to finally provide some recommendations to optimize participation and ensure the effectiveness and efficiency of social dialogue processes for creating and implementing public policies within the government. To achieve this goal is made an analysis based on the voices and perspectives of the social actors involved in the process (unions, employers, and government), focusing the research, on the one hand, on the analysis of the participation strategies implemented in the light of Sherry Arnstein's ladder of participation theory, and on the other hand, on the recognition of the existing power relations and dynamics according to John Gaventa's power cube theory.

**KEY WORDS:** Participation in development – Power relations – Public policy - Social dialogue – Social Actors – Valencian Community

## **INTRODUCCIÓN**

La crisis derivada por la pandemia del Covid-19, iniciada en el año 2020, ha llevado a que tanto los gobiernos como entidades privadas tengan que redefinir o redireccionar sus estrategias, priorizando la atención de los nuevos desafíos en el ámbito económico, social e institucional. Los países no contaban con un antecedente similar, y tuvieron que establecer nuevas líneas de ruta, destinando fondos para atender la crisis. Este es el caso de la Unión Europea que, ante los retos de sus países miembros, debido al constante crecimiento de los contagios y la mortalidad ocasionada por el virus, creó un fondo económico destinado exclusivamente para la implementación de acciones para la recuperación económica y social, llamado Next Generation. Gracias a estos fondos, se han podido establecer planes y líneas de trabajos concretos y con resultados en el corto y mediano plazo.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia fue establecido por el Estado español para la destinación de los fondos Next Generation, del cual se tenían que derivar estrategias en cada una de las comunidades autónomas. En el caso de la Comunidad Valenciana fue creada la Estrategia Valenciana para la Recuperación, que reúne una serie de medidas generales para atender las necesidades específicas de la comunidad frente a los desafíos de la crisis, que fueron después desarrolladas mediante un proceso de diálogo social entre el gobierno, sindicatos y patronales. Esta estrategia derivó en el acuerdo social Alcem-nos, un documento de política pública que reúne el plan de acción para la recuperación social y económica de la Comunidad Valenciana, que se divide en mesas temáticas, que a su vez reúnen las actividades concretas a llevar a cabo en los frentes sobre políticas públicas, recuperación social, políticas verdes y economía.

Las mesas de diálogo social se han desarrollado bajo el marco normativo de la Ley autonómica 1 de 2022, denominada Ley de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, que tiene como objetivo “Promover y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, de forma individual o colectiva, y regular las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y con organizaciones y entidades de la sociedad civil de la Comunitat Valenciana” (LCV 1/2022, de 13 de abril de 2022). Gracias a esta ley, se da un lineamiento general que garantiza la creación y puesta en marcha de mecanismos para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que en el caso específico de la estrategia Alcem-nos, se da por la vía del diálogo social. Este es definido por la Organización Internacional del Trabajo – OIT (s.f.) como cualquier tipo intercambio de información, negociación o consulta que exista entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores, con el fin de solucionar problemas sociales y económicos o dialogar sobre asuntos de interés común en estos dos ámbitos. En el caso de la estrategia de diálogo social de la Comunidad Valenciana, se ha realizado este proceso con la participación de actores sociales de la siguiente forma: empleadores representados por la Confederación Empresarial de la Comunidad Valenciana (en adelante CEV) y de trabajadores representados por los dos sindicatos mayoritarios: las Comisiones Obreras del País Valencià (en adelante CCOO-PV) y la Unión General de Trabajadores del País Valencià (en adelante UGT-PV).

Desde los estudios del desarrollo se ha abordado la importancia de la gobernanza, entendida como el proceso de interacción entre gobierno y organizaciones sociales y ciudadanas para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, y para promover un cambio social, construido no solo desde los gobiernos, sino desde la propia ciudadanía en su papel de agentes. (Peris, 2010, págs. 16-17) El éxito de las políticas para el desarrollo se ve determinado no solo por los temas que



estas quieran atender, sino por los actores que participan en las mesas de negociación y su verdadera capacidad de influir en ellas. Esto quiere decir que, para entender la forma en la que funcionan los procesos participativos y analizar su eficacia, es necesario a su vez analizar las relaciones de poder que existen entre los actores que proponen o determinan las políticas.

Considerando lo anterior, esta investigación pretende identificar si la estrategia Alcem-nos, la cual fue pensada como una iniciativa participativa, contó, desde el propio gobierno, con la planeación y desarrollo necesarios para garantizar la gobernanza o si, por el contrario, esta estuvo obstaculizada por factores que impidieron o impusieron barreras al proceso participativo. Se responderá a la pregunta: ¿qué factores impulsaron o generaron barreras para la participación durante la formulación, implementación y seguimiento del acuerdo Alcem-nos en la Mesa de Recuperación Social de la estrategia de Diálogo Social de la Comunidad Valenciana? El objetivo general de la investigación es el de identificar dichos factores por medio del análisis de las estrategias de participación implementadas, la identificación de las relaciones y dinámicas de poder y la comparación de las percepciones de los diferentes actores involucrados en el proceso dentro de la mesa de recuperación social.

La principal motivación para realizar este trabajo es la de contribuir al mejoramiento de las estrategias de política pública en la Comunidad Valenciana al incluir dentro de su proceso de gestión, el análisis de la participación y el poder como aspectos fundamentales para el cambio social. La aportación que se espera tenga esta investigación es la de, a partir de un análisis de las estrategias de participación y las relaciones de poder del proceso de formulación e implementación del Alcem-nos, brindar a los actores involucrados herramientas para la construcción de modelos de gobernanza participativa en política pública que permitan su éxito y eficacia, manteniendo las buenas prácticas implementadas en la estrategia e incorporando otras que la fortalezcan y garanticen su sostenibilidad.

El trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se realiza un recorrido conceptual por las teorías que sustentan la investigación, identificando sus principales autores y enfoques. En la segunda parte se realiza una explicación detallada de la metodología, abordando el paradigma al que pertenece, la lógica de investigación y las técnicas desarrolladas para obtener los resultados. En la tercera parte se presentan los resultados obtenidos y su relación con las teorías anteriormente explicadas. Finalmente, en la cuarta parte, se exhiben las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

## **1. MARCO TEÓRICO**

En este apartado se realizará una revisión de las teorías en las que está basada la investigación y que servirán para el análisis posterior, que son los conceptos de participación y poder. La revisión se realiza mediante una explicación del concepto a la luz de distintos autores y luego se aterriza el análisis y uso de las teorías elegidas a otros estudios similares y actuales.

### **1.1. La participación en el desarrollo y su evolución de los proyectos a las políticas públicas**

La participación, y específicamente la participación ciudadana, es un concepto que ha sido ampliamente debatido y controvertido por la gran cantidad de interpretaciones y definiciones que

puede tener. Los gobiernos democráticos son construidos a partir de él, siendo el voto el escenario más clásico en el que se manifiesta. Debido a esto, se ha dado por sentado que las personas (ciudadanía) siempre han tenido la capacidad de participar en la gestión estatal al tener la capacidad de elegir libremente a sus representantes, y que de esta forma ya se garantiza el cumplimiento de la voluntad general y el logro del bien común. Por otra parte, dentro de los estudios del desarrollo, se ha generado una visión complementaria de la participación que va más allá de un acto simbólico y tiene como objetivo involucrar a los beneficiarios (ciudadanía) en la definición del cambio social que desean, para así poder encaminar los proyectos de desarrollo por un camino definido por ellos mismos.

Rosemary McGee (2010) realiza una recopilación de la evolución del concepto de participación y de la creación de enfoques participativos en el desarrollo, en la que explica que el concepto de desarrollo participativo surgió durante los años ochenta gracias a cuatro variables: 1) las agencias de cooperación internacional percibieron que los proyectos, planteados desde perspectivas convencionales y tecnocráticas, no estaban teniendo el efecto deseado debido a que los beneficiarios no estaban involucrados directamente; 2) la cooperación comenzó a ser vista como una acción “paternalista e impulsada por Estados-naciones defectuosos o por anteriores colonias” (pág. 8); 3) las organizaciones no gubernamentales (ONG) empezaron a implementar enfoques de empoderamiento en lugar de los asistencialistas dentro de sus proyectos, lo que dio lugar a un mayor control de los beneficiarios sobre estos; y 4) la economía neoliberal estaba en su auge, lo que planteó una reducción del rol del Estado y abrió las puertas para que la autosuficiencia de las comunidades fuera más que un deseo, una necesidad (pág. 8).

Siendo así, ya para los años noventa era un entendimiento común que incrementar la participación de las personas en los procesos de planificación e implementación de proyectos de desarrollo era directamente proporcional al aumento de su eficacia y sostenibilidad. Fue entonces que la participación en proyectos de desarrollo comenzó a ser teorizada y a hacer parte de las estrategias de las agencias de cooperación más relevantes.

Existen distintas definiciones y perspectivas sobre la participación ciudadana, pero todas se encuentran al establecer que el principal objetivo que tiene es el de brindar legitimidad a las decisiones tomadas para la implementación de políticas públicas y la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. Es la forma en la que se resuelven problemas de representatividad en la democracia y se involucra verdaderamente a la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan de forma directa sus vidas y su bienestar.

Al analizar los diferentes discursos que existen sobre la participación en el desarrollo, Jordi Peris (2010) explica la transición que hubo entre la interpretación del concepto que se daba en el desarrollo humano a la que daba en el desarrollo sostenible. Durante el auge del desarrollo humano, que entendía como fin del desarrollo la libertad de las personas para tomar decisiones sobre sus propias vidas, la participación era entendida como un medio para que su capacidad (libertad) política pudiera ejercerse. Luego, al llegar el nuevo discurso del desarrollo humano sostenible, la participación se entiende como un

proceso de consulta y construcción de consensos, en el que las autoridades (especialmente las locales) deben aprender de los ciudadanos y de las organizaciones locales, cívicas,

comunitarias o empresariales y adquirir la información necesaria para formular las mejores estrategias que garanticen el desarrollo actual sin comprometer el de las futuras generaciones (Blanes, 2010, pág. 3)

A partir del desarrollo humano sostenible, se le otorga al desarrollo la nueva misión de garantizar los derechos de la ciudadanía, favoreciendo la gobernanza y reduciendo las asimetrías de poder. Por lo tanto, el imperativo sobre la inclusión de enfoques participativos pasó de estar encaminado únicamente a proyectos (nivel social-comunitario), al ámbito de las políticas públicas. “El éxito de las políticas depende de la gobernanza” (Banco Mundial, 2017, pág. 1) y es por esto que la participación juega un rol tan importante, pues permite generar espacios de cooperación y coordinación entre las instituciones y la ciudadanía con el fin de llegar a acuerdos construidos bajo expectativas compartidas y que favorecen el interés general.

No obstante, a pesar de que la participación se ha convertido en una acción política que busca el empoderamiento de las comunidades, en la práctica también se ha manifestado como la denominan algunos autores: la *tiranía del desarrollo*. Bajo la sombra de la participación, agencias de desarrollo e instituciones de gobierno en diferentes niveles han reproducido, a lo largo de los años, espacios de diálogo con la ciudadanía, que no pretenden generar un cambio en las comunidades, sino mantener el estatus quo. La despolitización del concepto, al interpretarlo como una herramienta para legitimar acciones priorizadas por las elites, y no para lograr una verdadera transformación social, hace que se convierta en un discurso vacío que perpetúa las dinámicas tradicionales de poder entre Estado y ciudadanía, ya que continúa sin otorgar a las personas la posibilidad de identificar, por ella mismas, los problemas que las aquejan, definir soluciones e implementar las acciones que consideren convenientes. (Peris, 2010, pág. 1)

## **1.2. La escalera de la participación ciudadana: entendiendo la participación desde las dinámicas de poder**

El desarrollo es un fenómeno que va más allá de los proyectos, alcanzando el ámbito de las políticas públicas y la toma de decisiones a nivel nacional y local, y al analizar la participación de una forma crítica, es necesario tener en cuenta la existencia de relaciones de poder. Sherry Arnstein ha sido una de las autoras que ha vinculado el estudio de la participación al estudio del poder, al afirmar que esta es un concepto frustrante y vacío para los menos favorecidos, si no existe una redistribución de poder entre el Estado y la ciudadanía.

Mi respuesta a la pregunta crítica *qué* es simplemente que la participación ciudadana es un término categórico para el poder ciudadano. Es la redistribución del poder que permite a los ciudadanos sin recursos, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, ser incluidos deliberadamente en el futuro. Es la estrategia mediante la cual los que no tienen se unen para determinar cómo se comparte la información, se establecen los objetivos y las políticas, se asignan los recursos fiscales, se gestionan los programas y se reparten los beneficios, [...]. En resumen, es el medio por el que pueden inducir una reforma social significativa que les permita participar en los beneficios de la sociedad próspera (Arnstein, 2019, pág. 24, traducción propia)

Para la gestión gubernamental es importante tener en cuenta que una distribución desigual de poder puede ocasionar una baja eficacia y apropiación de las políticas públicas. Cuando los actores que ostentan el poder impiden directa o indirectamente el empoderamiento de la ciudadanía, sin otorgar posibilidades de negociación a las personas en los procesos de política pública, se generan efectos negativos que dañan a las instituciones. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2017, el Banco Mundial (2017. pág. 3) define tres efectos especialmente perjudiciales: la exclusión, la captura y el clientelismo.

La exclusión se da cuando los individuos son alejados de las instancias de toma de decisiones de políticas que afectan de forma directa sus intereses, encontrando obstáculos para negociar frente a otros actores de mayor poder como las empresas. No se le otorga voz a toda la ciudadanía para opinar y decidir sobre las políticas, lo que hace que se pierda la legitimidad y que las políticas creadas reflejen únicamente los intereses de los grupos que tienen mayor poder. La captura, por su parte, se da cuando los grupos más influyentes apropian a su favor las políticas, y estas pasan a atender intereses estrechos y no el bien común, y el clientelismo es cuando se “venden” beneficios a las personas con el fin de recibir apoyo político, los cuales usualmente son de tendencia cortoplacista, como los subsidios.

Para definir entonces los diferentes niveles de participación que pueden existir en las políticas públicas y el desarrollo, de acuerdo con el nivel de poder que se redistribuye entre los participantes, Arnstein creó la Escalera de la participación. Esta escalera define tres tipos de participación, dentro de los cuales existen subniveles, como se presenta en la Tabla 1:

<b>NIVELES DE PARTICIPACIÓN</b>
<b>Poder ciudadano</b>
Control ciudadano
Poder delegado
Alianzas
<b>Participación simbólica</b>
Apaciguamiento
Consulta
Informar
<b>No-participación</b>
Terapia
Manipulación

**Tabla 1. Niveles de la escalera de la participación (traducción propia)**

**Fuente: Elaboración propia a partir de Arnstein (1969)**

El escalón más bajo de la escalera es la no-participación. Aquí no existe un verdadero interés en incluir a los participantes en procesos de planeación, diseño o desarrollo de políticas y programas, sino que se busca educarlos (manipularlos) o curarlos (terapia) de problemáticas que no son importantes para las elites. En este nivel de la escalera, los actores que generan los espacios de participación no tienen el interés de realizar una redistribución del poder con la ciudadanía, sino que continúan perpetuando los modelos tradicionales de representación.

En el segundo escalón, la participación simbólica o “de fachada” (tokenism en inglés), la ciudadanía toma un rol más activo, ya que se le permite escuchar, ser escuchada o actuar como asesora o consejera de la planeación de políticas. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo en este escalón no garantizan que la opinión, intereses y necesidades de las personas participantes sea finalmente tomada en cuenta. Por último, el tercer nivel de poder ciudadano es cuando se da una verdadera participación ciudadana pues se implementan acciones que entregan control y poder a los actores participantes, abriendo posibilidades para que estos no solamente puedan opinar, sino también pronunciarse acerca de las decisiones por medio del voto. (Federación Española de Municipios y Provincias, 2018, pág. 22)

Se puede observar entonces que la escalera de la participación es una herramienta útil para analizar procesos de participación ciudadana implementados por gobiernos o actores del desarrollo desde una perspectiva crítica, que entiende la participación como un proceso de cambio social y por lo tanto que debe atender y resolver las dinámicas de poder existentes entre los actores involucrados. Una participación impuesta y fabricada “desde arriba”, en la que no se da a la ciudadanía un poder real, es un peligro no solo para la eficacia de las políticas sino para la misma democracia pues obstaculiza, por una parte, garantizar el acceso de la mayor cantidad de personas posible a los procesos políticos y, por otra, generar espacios de rendición de cuentas (accountability) que otorguen más poder a los y las ciudadanas para la toma de decisiones.

### *1.2.1. Abordajes actuales sobre la teoría de la escalera de la participación de Arnstein*

La escalera de Arnstein, teorizada en el año 1969, ha sido ampliamente utilizada y revisitada por diferentes autores para el análisis de procesos de participación de diferentes actores en el diseño y co-creación de políticas públicas. De igual manera, ha derivado en nuevos enfoques que se inspiran en ella como base para el análisis de procesos participativos en la esfera pública.

Como explican Davis y Andrew (2017) en su conferencia para evaluar un modelo de gestión pública implementado por el gobierno de Australia del Sur, una aproximación a la escalera de la participación de Arnstein es el espectro de la participación pública desarrollado por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2 por sus siglas en inglés). Este espectro es utilizado actualmente por gobiernos en procesos de planeación y medición de iniciativas de consultas ciudadanas, y comprende cinco de la participación: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. Es posible observar su similitud con la teoría de Arnstein en la denominación de los niveles, pero los autores afirman que a pesar de esto existen algunas diferencias en su uso e implementación.

El espectro IAP2 ha sido aplicado sobre todo para la definición de estrategias gubernamentales para vincular a la ciudadanía en procesos de toma de decisiones, así como para establecer cómo se llevarán a cabo, mientras que la escalera de Arnstein se ha enfocado en el análisis de los resultados

de estrategias de participación siendo ya implementadas, permitiendo fijar objetivos basados en resultados, describiendo a su vez procesos que no pueden ser explicados por el espectro IAP2.

Por ejemplo, si el objetivo de una iniciativa de participación pública es crear consenso en torno a una postura concreta, esto podría describirse como "terapia" en la Escalera de Arnstein, pero no puede explicarse por ninguno de los niveles del espectro IAP2. En cambio, un análisis a través del espectro IAP2 se centraría principalmente en cómo se está llevando a cabo la consulta, más que en por qué. (Davis & Andrew, 2017. pág. 5, traducción propia)

Por otra parte, la escalera de Arnstein se ha utilizado para diferentes procesos de investigación acerca de estrategias de participación pública en distintas áreas, como la planeación urbana, la reconstrucción social y económica, entre otros. Esto ha permitido que la terminología utilizada por Arnstein pueda ser interpretada y actualizada, tal y como es realizado por Schively y Lauria (2019). Al revisar los análisis de la participación y el poder realizados por Arnstein, complementados con otros estudios sobre procesos de planeación y comunicación deliberativa, proponen un cambio en el concepto de participación ciudadana utilizado en la escalera de la participación, por el de compromiso público (public engagement). Esta propuesta se basa en un análisis detallado del verdadero objetivo de Arnstein al plantear dicho nivel dentro de la escalera, ya que como su objetivo final es la redistribución de poder, el compromiso público garantiza que sea un proceso derivado luego de un empoderamiento real de la ciudadanía, no limitado a la participación facilitada por los actores públicos.

### **1.3. ¿Cómo funciona el poder? Formas, espacios y niveles en los que se manifiesta**

Como se estableció anteriormente, la implementación de estrategias de participación en procesos de desarrollo y políticas públicas no significa necesariamente la generación de un cambio social ni la verdadera inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Para poder cambiar las relaciones y dinámicas de poder, es necesario entender las formas en las que se manifiesta y su funcionamiento, lo que permitirá identificar si las políticas y temáticas priorizadas tienen el objetivo de generar una transformación social o si, por el contrario, pretenden perpetuar el estatus quo y el control social de los actores más poderosos.

John Gaventa ha sido uno de los teóricos contemporáneos del desarrollo que ha estudiado el concepto de poder, y en su investigación ha creado una herramienta – el Cubo de poder (ver Figura 1)- para analizar y entender cómo trabaja el poder en procesos de gobernanza a nivel social y político, con el objetivo de fortalecer los procesos participativos y cambiar dinámicas de poder desiguales existentes. Para empezar a abordar el análisis, Gaventa realiza una definición del concepto de poder teniendo en cuenta las diferentes perspectivas y escenarios donde se presenta, estableciendo cuatro definiciones: poder sobre, poder para, poder con y poder interior (power within).

El poder sobre se refiere a la habilidad que tienen los actores más poderosos de afectar las acciones de las personas menos poderosas o que no tienen ningún poder. El poder para es la capacidad de actuar y ejercer la agencia para alcanzar atributos de ciudadanía y derechos. El poder con es el que puede darse por medio de la creación de alianzas de colaboración con otros para generar procesos colectivos de incidencia y, por último, el poder interior se refiere a una precondition para la acción, en

la que la persona que lo tiene es consciente de sí mismo y sabe qué debe hacer para lograr aquella vida que quiere vivir. (Gaventa, 2005, pág. 9)



Figura 1. Cubo de poder de John Gaventa (elaboración propia)

Fuente imagen cubo rubik: <https://divulgadores.com/cubo-de-rubik-y-matematicas/>

De acuerdo con la teoría del Cubo de poder, para pasar a la siguiente etapa en el análisis del poder en un determinado contexto, una vez ya fue definido el concepto y sus diferentes interpretaciones, hay que observar las formas en las que se manifiesta, los posibles espacios o arenas de participación y acción que existen y los niveles de toma de decisiones. El cubo nace como una forma para explorar, por una parte, cómo los actores que tienen el poder controlan las agendas y, por otra, las habilidades que desarrollan los menos poderosos para generar acciones que lleven a un cambio y a una redistribución justa del poder. La idea de incorporar una figura de un cubo rubik como representación de las dimensiones fundamentales del análisis del poder indica que estas no son categorías fijas o estáticas. Son escalas continuas que están constantemente relacionándose entre ellas, donde lo que sucede en una dimensión afecta directamente a las otras, cambiando constantemente las relaciones de poder. (Gaventa, 2005, pág. 10)

### 1.3.1. Formas de poder

El poder se manifiesta a sí mismo de diferentes formas, las cuáles indican quién participa y quien no, y quién de ellos gana o pierde en la toma de decisiones. Existen tres formas de poder: visible, invisible y escondido:

- a) El poder visible es el que se da de forma pública en los espacios o arenas de participación y toma de decisiones establecidos formalmente, tales como los gobiernos, los movimientos sociales o cualquier tipo de organización. En esta forma de poder es posible establecer claramente quién tiene el poder y analizar cuáles son los intereses que prevalecen en el debate, qué actores son los que más voz y participación tienen, entre otros factores. Esta forma de poder asume que la toma de decisiones es un campo neutral, en el que todos los

actores tienen la posibilidad de vincularse de forma libre y cuentan con los recursos y agencia para hacerlo.

- b) El poder escondido es una herramienta empleada por aquellos que ostentan el poder para mantenerlo y no permitir o manipular la participación de nuevos actores en la arena pública. En esta forma de poder no existen o son muy limitadas las soluciones alternativas a los problemas y las necesidades directas de los menos poderosos no se incluyen en la toma de decisiones.
- c) El poder invisible es el que se da por medio de plataformas e ideologías de dominación, donde los menos poderosos no generan una conciencia acerca de sus intereses, necesidades y derechos. Es una “internalización de la impotencia” o de la opresión por parte de los menos poderosos. Para llegar a esto, los más poderosos emplean mecanismos de poder como el adoctrinamiento o la aculturación, ocultando los intereses de los menos favorecidos en el discurso.

Gaventa afirma que estas tres formas de poder se encuentran profundamente interrelacionadas, pueden ser acumulativas por parte de un mismo actor poderoso y se presentan no solamente en espacios de participación de la arena pública sino también en espacios comunitarios. (Power Cube, s.f., pág. 14)

### *1.3.2. Espacios de participación*

Como se ha afirmado a lo largo del texto, la participación no puede ser entendida si no se realiza a su vez un estudio sobre las relaciones de poder, lo que implica que todos los espacios en los que se generan acciones de participación están llenos de ellas también. Las relaciones de poder delimitan el campo de acción que tienen los participantes dentro de los determinados espacios, así como su capacidad de participar y los intereses o discursos que se van a incluir en la deliberación. El Cubo de poder define entonces tres posibles espacios de participación: cerrados, invitados y reclamados.

- a) Los espacios cerrados son aquellos en los que los actores participan en la toma de decisiones “a puerta cerrada”, y donde no existe la intención de incluir a otros, pues se considera que los temas allí priorizados están fuera del alcance de la participación pública por ser más estratégicos o sensibles. Los actores que participan en estos espacios son, en general, elites políticas, expertos, líderes, jefes, entre otros.
- b) Los espacios invitados son escenarios de consulta creados por autoridades como los gobiernos para negociar sobre asuntos de interés común. En estos espacios es en los que se basa la gobernanza participativa, pues las elites abren el espectro de la toma de decisiones para que la ciudadanía tenga voz y voto en espacios institucionalizados y avalados para ello.
- c) Los espacios reclamados son aquellos que los menos poderosos crean para sí mismos, que no hacen parte de la arena pública. En estos espacios, la ciudadanía genera acciones para luchas contra la hegemonía y se hace más autónoma frente a la toma de decisiones de temas que le conciernen.

Cada espacio de participación refleja por sí mismo relaciones de poder, y a su vez cuenta con otras relaciones dentro de sus propias dinámicas, pues la existencia del uno o del otro no garantiza de por sí que todas las voces de los participantes sean igualmente escuchadas, ni refleja las intenciones



verdaderas que tienen aquellos que los crean, como el logro de un verdadero cambio social o dar una ilusión de participación sin influencia real en la toma de decisiones. Para esto, existen signos visibles y signos ocultos en los que se manifiesta el poder. Los primeros: quién participa, quién gana y quien pierde en las decisiones; los segundos: aquellos que facilitan u obstaculizan la participación o la inclusión de ciertas temáticas de interés sobre otras.

### *1.3.3. Niveles de poder*

Por último, el Cubo de poder analiza los diferentes niveles en los que se da el poder y se crean espacios de participación, los cuales pueden ser el nivel global, el nivel nacional o el nivel local. El nivel global es el que responde a las actuales dinámicas de globalización, donde nuevas formas de gobernanza regional o internacional se dan, como es el caso de la Unión Europea, las Naciones Unidas o el Banco Mundial. El nivel nacional se refiere principalmente a la arena de toma de decisión de los gobiernos nacionales, los cuales a su vez representan a los ciudadanos en el nivel global. Finalmente, el nivel local o subnacional es aquel en el que la toma de decisiones se ha descentralizado, donde se permite la participación de otro tipo de actores y los gobiernos locales tienen la posibilidad de implementar sus propios programas.

Así como las dos categorías anteriores, los niveles de poder también están relacionados entre sí, y es posible afirmar que las acciones de cambio social más eficaces y efectivas son las que se movilizan de forma simultánea entre los tres niveles. De igual forma, un cambio exitoso requiere la existencia de estrategias que tengan en cuenta la forma en las que se relaciona cada una de las dimensiones del Cubo de poder.

### *1.3.4. El Cubo del Poder de John Gaventa en la investigación*

El análisis del poder en el desarrollo tuvo su auge durante los años 1960 y 1970, siendo algunos de sus principales exponentes Lisa VeneKlasen, Valerie Miller, Jo Rowlands y John Gaventa. Su estudio ha estado enfocado en la comprensión de su naturaleza y sus relaciones, con el fin de lograr categorizarlo y visibilizarlo (McGee, 2016). Específicamente, el cubo de poder de John Gaventa ha sido una herramienta práctica que desde su planteamiento ha sido implementada para realizar investigaciones sobre el poder en diferentes ámbitos de la sociedad, especialmente en procesos de participación de la sociedad civil en la planeación de políticas públicas en niveles locales, nacionales y regionales.

Este es el caso de un estudio realizado durante los años 2018 hasta 2020 por investigadores del gobierno de la regencia de Langkat en Indonesia, donde se buscaba entender y explicar las posiciones y recursos del poder existentes entre los diferentes actores participantes en un proceso de planeación deliberativa en una aldea local por medio de los diferentes componentes del Cubo de poder. Gracias a este estudio fue posible dar a conocer la forma en la que los actores poderosos creaban escenarios dominantes dentro del proceso deliberativo, con el fin de generar nuevas estrategias participativas que favorecieran la transferencia de conocimiento y el diálogo sin perpetuar las relaciones desiguales de poder. (Taufiq, Suhirman, Furqon Sofhani, & Kombaitan, 2022)

A nivel regional, otro caso de estudio basado en el análisis del poder con el Cubo de poder fue el realizado en 2021 por Xavier Romao de la Universidad de Witwatersrand, en Sudáfrica, en el que se

analizó el poder en una estrategia de gobernanza participativa implementada por la Unión Africana (Nueva Alianza por el Desarrollo Africano – AU NEPAD), con el objetivo de involucrar a la sociedad civil en la planeación de políticas y programas para el desarrollo. Gracias al cubo de poder, fue posible identificar las dinámicas de poder existentes en el proceso, así como las formas de poder escondidas e invisibles empleadas por la Unión Africana para conservar su legitimidad, que hacían con que la sociedad civil se encontrara muchas veces con ambientes hostiles a su participación. Finalmente, la investigación entregó algunas recomendaciones basadas en los diferentes aspectos del Cubo del poder, para la evaluación de la estrategia y su transformación en un verdadero espacio de participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas. (Romaó, 2021)

#### 1.4. Acotando el marco conceptual

Luego del abordaje teórico realizado sobre los conceptos de participación y poder en el desarrollo, para el desarrollo de la presente investigación se han seleccionado algunos de sus elementos para delimitar su alcance, de acuerdo con el enfoque de análisis que se espera realizar. En la figura 1 se presentan los elementos conceptuales que serán utilizados para el análisis e interpretación de los resultados:

MARCO TEÓRICO	ELEMENTO CONCEPTUAL ELEGIDO
Escalera de la participación de Sherry Arnstein	Niveles de participación -Poder ciudadano -Participación simbólica -No participación
Concepto de poder	Poder con Poder sobre Poder para
Cubo del poder de Jhon Gaventa	Espacios de participación Formas de poder -Visible -Escondido

**Tabla 2. Elementos conceptuales de la investigación**

**Fuente: Elaboración propia**

## 2. METODOLOGÍA

La presente investigación es un estudio de caso de tipo explicativo y se sitúa dentro de dos paradigmas: el interpretativo y la teoría crítica. De acuerdo con Guba y Lincoln (2005), los paradigmas permiten situar el análisis que se está realizando, a la luz de ciertos presupuestos o creencias básicas, de los cuales parte la investigación. En el paradigma de la teoría crítica, se parte del supuesto de que la realidad está permeada de luchas de poder, dinámicas de opresión y otras

cuestiones económicas, sociales y políticas que organizan el sistema social. De esta forma, todo lo que se puede analizar y observar está permeado por valores y posiciones dentro de estructuras sociales de opresión, y las investigaciones basadas en este paradigma pretenden desvelar y transformar dichas estructuras. Por otra parte, el paradigma interpretativo o constructivista, como su nombre lo indica, se refiere a que la realidad se crea gracias a la interpretación que las personas le den, y una investigación basada en este paradigma pretende explicar fenómenos a partir de los significados y experiencias que le dan las personas que los han vivido.

En esta investigación se busca explicar el proceso de participación en la mesa de recuperación social del acuerdo Alcem-nos, analizando los factores que lo facilitaron o generaron barreras a partir de las experiencias y perspectivas de los actores sociales que participaron de la estrategia, partiendo de una visión crítica sobre la existencia de dinámicas de poder en el contexto del acuerdo, las cuales serán analizadas a lo largo de la investigación. Para esto se seguirá una lógica deductiva, partiendo de conceptos y categorías de análisis derivadas del marco teórico para realizar el análisis de los resultados.

La metodología del estudio es mixta, combinando técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas tales como encuestas, entrevistas semiestructuradas y análisis documental. El análisis documental se centra en el reconocimiento de la estrategia del Alcem-nos por medio de documentación oficial de los actores involucrados sobre su diseño, implementación y seguimiento, y de revisión de prensa. Las entrevistas están enfocadas en identificar las perspectivas de los actores acerca de la estrategia y el proceso participativo empleado para su puesta en marcha, así como tener una visión general del proceso desarrollada desde la visión de los actores, que complemente la obtenida en el análisis documental. Por último, las encuestas son utilizadas como método de triangulación para contrastar la información obtenida en las entrevistas y, cuando es posible, obtener nueva información.

La investigación fue realizada en un periodo de nueve meses, entre el mes de septiembre de 2022 hasta junio de 2023, manejando el cronograma a continuación:

<b>Fase de la investigación</b>	<b>Fecha</b>
Revisión de literatura y análisis documental	Septiembre 2022 – Noviembre 2022
Implementación de entrevistas	Octubre 2022 – Diciembre 2022
Sistematización y análisis de información de entrevistas	Enero 2023 - Marzo 2023
Implementación de encuestas	Abril 2023 - Mayo 2023
Sistematización y análisis de información de encuestas	Mayo 2023
Análisis y consolidación de resultados y conclusiones	Junio 2023 - Julio 2023

**Tabla 3. Cronograma de la investigación**

**Fuente: Elaboración propia**

Fueron realizadas ocho (8) entrevistas a actores sociales y actores del gobierno, cuatro (4) mujeres y cuatro (4) hombres, todos pertenecientes a mandos directivos dentro de sus respectivas organizaciones, pues fueron quienes participaron de forma directa en las mesas de diálogo. Todas las entrevistas fueron utilizadas como forma de contextualización y obtención de información general sobre la estrategia de diálogo social y su funcionamiento, y cuatro (4) de ellas fueron también entrevistas a profundidad sobre el enfoque y temáticas de la presente investigación. Para referenciar las entrevistas fue realizada la siguiente codificación:

<b>Código</b>	<b>Nombre entrevista</b>	<b>Entidad</b>	<b>Cargo</b>	<b>Género</b>	<b>Tipo</b>
S1	Entrevista Sindicato 1	Comisiones Obreras del País Valencià (CCOO-PV)	Secretaria de Políticas Públicas y Protección Social	Mujer	Profundidad
S2	Entrevista Sindicato 2	CCOO-PV	Secretario de Acción Sindical, Salud Laboral y Medio Ambiente	Hombre	Contextualización
S3	Entrevista Sindicato 3	Unión General de Trabajadores del País Valencià (UGT-PV)	Secretaria de Política Social	Mujer	Profundidad
S4	Entrevista Sindicato 4	UGT-PV	Vicesecretaria General de Salud Laboral, Medio Ambiente y Cooperación	Mujer	Contextualización
E1	Entrevista Empresarios 1	Asociación Empresarial de Residencias y Servicios a Personas Dependientes de la Comunidad Valenciana (AERTE)	Presidente	Hombre	Profundidad
E2	Entrevista Empresarios 2	Confederación de empresarios de la Comunidad Valenciana (CEV)	Directora General Directora del área técnica	Mujer Mujer	Contextualización
E3	Entrevista Empresarios 3	CEV	Directora General Secretaria General	Mujer Mujer	Contextualización
G1	Entrevista Gobierno 1	Generalitat Valenciana - Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas	Secretario autonómico de Planificación y Organización del Sistema	Hombre	Profundidad

**Tabla 4. Codificación de las entrevistas**

**Fuente: Elaboración propia**

Para la visualización de la información obtenida en las entrevistas a profundidad (4), fue elaborada una matriz que permitió sistematizar los datos mediante una categorización derivada del marco teórico que permitiera el análisis de los datos. La matriz se encuentra en el Anexo 2. Matriz para análisis de entrevistas, y cuenta con las siguientes categorías y subcategorías:

- Tipos de participación
  - No participación (manipulación, terapia)
  - Participación simbólica/aparente (informar, consultar, apaciguamiento)
  - Poder ciudadano (alianzas, poder delegado, control ciudadano)
- Percepción de la participación y las relaciones de poder
- Espacios de participación
  - Cerrados
  - Invitados
  - Reclamados
- Formas de poder
  - Visible
  - Escondido
- Tipos de poder
  - Poder con
  - Poder sobre
  - Poder para

Para el análisis de los resultados fue identificada la existencia de un sesgo personal al momento de confirmar los hallazgos ya que, por la misma naturaleza del diálogo social, la investigación tuvo que centrarse en conversaciones con las élites participantes de forma directa en el proceso (gobierno, sindicatos y patronales), no teniendo la oportunidad de aproximar el análisis a los beneficiarios y usuarios de las estrategias priorizadas en la política pública. Debido a la dificultad de evitar este sesgo de forma directa, se implementaron las encuestas para obtener información adicional sobre la incorporación de la ciudadanía en el proceso de diálogo social y para triangular los hallazgos iniciales de las entrevistas, con el fin de visibilizar la incorporación, o no, de las voces de otros actores en el proceso participativo. Las encuestas fueron realizadas a las mismas personas que respondieron las entrevistas a profundidad.

### **3. ANÁLISIS DE RESULTADOS**

En este apartado serán presentados los resultados derivados del análisis de las entrevistas y encuestas realizadas a partir de las categorías de análisis seleccionadas desde el marco teórico. El resultado que se espera obtener es la identificación de los factores que hayan facilitado o generado barreras para la participación dentro de la Mesa de Recuperación Social (en adelante, MRS), para brindar finalmente algunas recomendaciones que permitan optimizar la participación y las relaciones de poder, y garantizar la eficacia y la eficiencia de los procesos de diálogo social para la creación e implementación de políticas públicas en la Comunidad Valenciana.

### **3.1. La participación en la Mesa de Recuperación Social del Alcem-nos: tipos y espacios de participación**

Como primera parte del análisis, nos enfocaremos en entender las barreras y facilitadores para la participación de los actores sociales en la MRS, a partir de la identificación de los tipos y espacios de participación que se dieron a lo largo de los diálogos, y de la percepción de los participantes (sindicatos, patronales y gobierno) sobre el proceso.

#### *3.1.1. Tipos de participación*

De acuerdo con la escalera de la participación de Arnstein, existen tres tipos de participación que pueden darse en procesos de planificación de políticas públicas: la no participación, que abarca procesos de manipulación y terapia; la participación simbólica ó aparente, en la que se presentan acciones de informar, consultar y apaciguar; y por último el poder ciudadano, donde se gestionan alianzas y se delega poder y control a la ciudadanía.

Cada uno de los actores sociales manifestó que, dentro de las dinámicas de la MRS, se evidenció de alguna manera cada uno de los tipos de participación, en mayor o menor frecuencia dependiendo de la posición y visión de cada una de sus organizaciones.

- No participación:

Este tipo de participación fue el menos identificado por los actores sociales, aunque se reconocieron momentos en los que fueron evidentes acciones de manipulación o terapia, especialmente en las dinámicas de algunos de los grupos de trabajo dentro de la MRS. La MRS se encontraba dividida en cuatro grupos de trabajo: sanidad, servicios sociales, educación y políticas de vivienda, y de forma unánime los actores sociales reconocieron que en el único grupo donde no se presentaron espacios de no-participación fue en la mesa de servicios sociales, mientras que en las demás hubo una clara ausencia y desinterés por parte del gobierno para llevar a cabo espacios de participación y diálogo. Así lo manifiestan, por ejemplo, los sindicatos, al referirse a la convocatoria realizada por la Generalitat para establecer el diálogo social en cada grupo de trabajo:

*la última mesa de diálogo social. No la de recuperación social, la de diálogo social, que esa es la que está el presidente de la Generalitat con los diferentes Consellers, que aglutina las diferentes mesas, la de recuperación social, la de políticas públicas, la de economía... vale, en esa mesa sí que transmitimos esto que os estoy comentando, no, que realmente no existe un verdadero diálogo social, que no se están convocando las mesas y que no nos está llegando información. Y entonces pues un poco apremiamos a cambiar esta situación, y eso se lo transmitimos al propio presidente de la Generalitat y a los diferentes Consellers. [...], quiero decir... y esto lo hemos transmitido. (S1)*

Los actores sociales afirmaron haber manifestado su inconformidad acerca de que, en los grupos de trabajo de vivienda, educación y sanidad, no se haya implementado el diálogo social durante la formulación de la política pública, y en que el gobierno presentara propuestas e iniciativas sin haber consultado o entablado el diálogo social que estaba destinado para definir la estrategia del Alcem-nos. Esto supuso una barrera para la participación de los actores, pues se plantearon políticas e iniciativas teniendo en cuenta únicamente los intereses del gobierno.

*Pues yo por ejemplo eso lo he echado de menos aquí, de decir como comentaba antes, que creo que desde luego se ha hecho un esfuerzo muy importante por intentar encontrar un marco de diálogo y de encuentro, pero es verdad que en algunas cosas también estaba pues bastante dirigido por lo que planteaba la administración como punto de partida, y un poco ese camino que os decía antes, de bueno al final un pacto cuando lo propone la administración, por mucho diálogo social que haya, siempre va a estar impregnado, no, creo yo, de la visión que acabe teniendo esa organización que dirige y mueve esto. Y de hecho yo creo que hay cuestiones que en el propio pacto que se notan, incluso las distintas sensibilidades que hay en el gobierno, alguna pues sabemos que tenemos la parte socialista, [...] cada una lleva un área. Yo creo que ese matiz, no sé, esa visión previa, no sé cómo decirlo porque no es una cuestión ideológica sino para mí es más una cuestión de sensibilidad. Yo creo, para mí que se ha plasmado en función de quien llevaba o quien dirigía cada una de esas mesas. (E1)*

De igual manera, la no participación se vio reflejada no solamente en la planeación y formulación de los acuerdos de las diferentes mesas y grupos de trabajo, sino también en el proceso de implementación y seguimiento de estas. Este punto es también uno de los factores comunes identificados por los actores sociales como una barrera para la participación, ya que no se ha establecido un procedimiento para la rendición de cuentas (accountability) o socialización de resultados de la implementación de las políticas planteadas en el Alcem-nos.

*la respuesta la verdad es que no ha sido la deseada. No ha sido la deseada, se nos ha pasado a lo mejor algo de información de determinadas cuestiones que sí que se han planteado y tal, pero muy muy limitada, sin saber el impacto que realmente estaban teniendo esas medidas en los trabajadores y trabajadoras, o en la sociedad en general. Entonces claro, no nos permite tampoco hacer una valoración en profundidad de esto en qué se está traduciendo, eso no lo estamos teniendo. Y es una falta absoluta de información. No sabemos si es que eso no se está trabajando desde el propio gobierno valenciano y por eso no nos lo transmiten, o sí que tienen esa información y realmente somos nosotros que no la tenemos, no nos la hacen llegar, o lo que sea. (S1)*

Este proceso de no participación se ve reflejado también en la efectividad de las políticas que se implementan, ya que muchas veces no responden de forma directa a las necesidades de la población y, por lo tanto, no les dan solución a problemas sociales más relevantes de forma directa. Esto podría mitigarse gracias a la participación de los actores sociales en los espacios de diálogo y negociación de la arena política, ya que estos tienen un relacionamiento más directo con la ciudadanía y pueden trasladar de forma directa su visión, intereses y necesidades.

*Entonces me pasa igual, si yo soy partícipe de esa conciliación del bono de alquiler para personas jóvenes con la mesa de vivienda, yo puedo trasladar la problemática que hay por parte de vivienda para hacer X cosa a las personas jóvenes, y puedo trasladar a la administración la problemática que tienen realmente las personas jóvenes. Pero ellos ven como política su política, su política, su política, que me parece estupendo y hacen cosas, hay que decirlo, hacen cosas interesantes. Pero no nos hacen partícipes y entonces realmente están arruinando la posibilidad o la oportunidad de hacerlo un poquito mejor. O al*

*menos más conciliador, ¿no?, de veamos aquí qué hay. Porque luego nos vemos con los problemas. (S3)*

Sin embargo, es importante resaltar que, por parte del gobierno, existía una visión distinta acerca de la no participación. Para los actores sociales, el diálogo social es la figura correcta y más eficiente para definir y consensuar políticas públicas, ya que identifican como su función principal “representar los intereses de las personas trabajadoras” en el caso de los sindicatos, y “representar los intereses de personas trabajadoras y usuarias” en el caso de las empresas. No obstante, de acuerdo con la visión del gobierno, específicamente de quienes estaban a cargo de liderar el grupo de trabajo de servicios sociales, se tornaba relevante incorporar también a actores de la sociedad civil para participar en las mesas de diálogo, con el fin de escuchar de forma directa a la ciudadanía. Esto no tuvo buena acogida por parte de los actores sociales.

*[...], aquí hubo una diferencia de criterio, os lo digo así, entre lo que era mi propuesta y lo que entendían los agentes sociales sindicales y patronales. Porque yo hice una propuesta de incorporar también a agentes civiles al proceso de diálogo. Que tienen por su dinámica y su trabajo prestan parte de los servicios sociales o actúan. Los agentes sociales, he repasado el Acta donde se produce la disconformidad absoluta con el planteamiento, y deciden que no, que los... que el proceso del diálogo social institucional marcado en la ley de participación institucional solo es de las representaciones sindicales mayoritarias y de la representación patronal, es decir, he repasado aquí el Acta, “El secretario autonómico explica qué tal, se quieren escuchar otras propuestas, otras entidades... La patronal se posiciona en contra, los sindicatos en contra, Comisiones Obreras expresa en la reunión su malestar y rechazo, por parte de UGT también” con lo cual esto lo dejamos, es decir, lo que también quiero decir es que un escrupuloso cumplimiento de confianza de las normas que nos dimos, es decir, había unas normas y el diálogo social lo protagonizan administración, los agentes sociales más representativos y empresariales. En este caso la administración hizo una propuesta de ampliar, fue rechazado por unanimidad por los otros, por los otros participantes, pues no, no ampliamos, esto no quiere decir que luego si acordamos todos que íbamos a escuchar a otros. (G1)*

- Participación simbólica o aparente

Otro de los tipos de participación que enumera Arnstein es la participación simbólica o aparente, la cual se refleja en acciones como informar, consultar o apaciguar. Este tipo de participación fue identificado por los actores sociales que hicieron parte de la MRS sobre todo en el proceso de seguimiento a la implementación del acuerdo, así como en los grupos de trabajo de educación, vivienda y sanidad. De acuerdo con ellos, el proceso participativo para la formulación del Alcem-nos fue un proceso en el que el diálogo y el consenso fueron protagonistas y en el que se incluyeron las voces y perspectivas de todos los actores de la mesa. No obstante, en el seguimiento o rendición de cuentas sobre la implementación de los acuerdos se ha dado de una manera únicamente informativa o consultiva.

*Pero desde luego lo que hubiera sido interesante es que, es lo que nosotros entendíamos que iba a ocurrir, es que nos iban a llamar después de firmar el acuerdo a las diferentes mesas e íbamos a desarrollar a ver, dónde empezamos. Cómo desarrollamos estos, esto*



*cómo evaluamos, con qué indicadores, qué vamos a tomar de referencia, el número de personas beneficiarias o normativas aprobadas, o cómo, cómo evaluar... eso no, se quedó ahí. (S1)*

La falta de un mayor involucramiento durante la implementación de las iniciativas planteadas en el acuerdo generó algunas sensaciones de desconfianza entre los actores sociales, que cuestionaron el mismo proceso de diálogo social como una estrategia de apaciguamiento, que solamente se llevó a cabo para formular ideas, pero no como una hoja de ruta clara y cierta sobre la política pública.

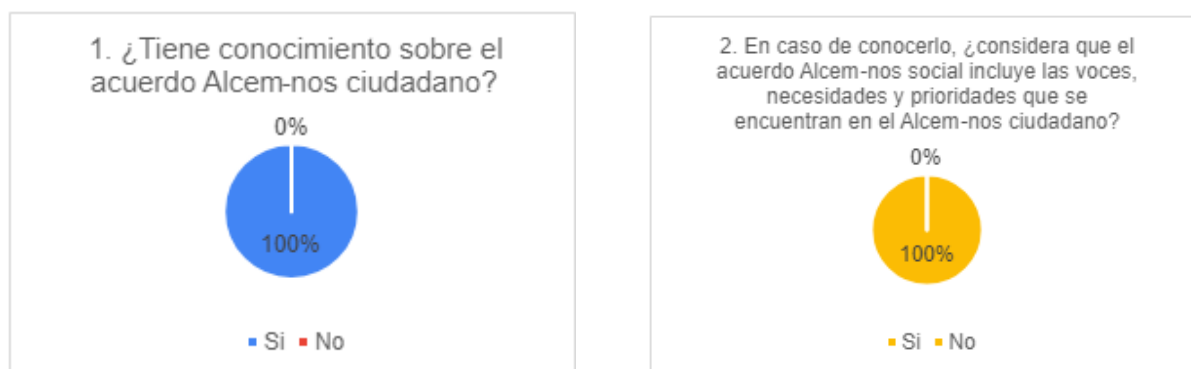
*[...], yo me lo he preguntado muchas veces, si al final esto era, como se dice, el fin, ¿no? Era el fin y no realmente una herramienta, para intentar conseguir lo que, el planteamiento, ¿no?, de lo que... lo que pasa es que esto es complicado, el hacer esa valoración, porque claro es lo que os decía. Yo no me atrevo a decir si las diferentes, si esta es la hoja de ruta de las diferentes Consellerias. Claro, yo no me atrevo a..., yo sé que, por ejemplo, la Conselleria de Sanidad ha hecho la estrategia de atención primaria precisamente para poner solución a muchas de las prioridades que nosotros establecemos en el Alcem-nos. ¿Eso es motivado porque está en el acuerdo Alcem-nos? ¿Esto es motivado porque la necesidad está ahí y hay que implementar políticas públicas para solucionar todos estos problemas?... Mmm, yo esto lo desconozco. No puedo hacer una valoración. Yo lo que, la valoración que puedo hacer como sindicato, es que nosotros entendíamos que este era el punto de inicio, que era un buen documento, un buen punto de partida para intentar poner en marcha muchísimas políticas públicas que realmente ayudan a la sociedad, a la gente, a las personas. (S1)*

También fue identificado por los actores sociales que la agenda que priorizaba las líneas de acción del Alcem-nos, para ser revisadas mediante el diálogo social, fue llevada directamente por la administración y partió de su propia agenda política. De esta forma, las diferentes mesas, entre ellas la MRS, fueron espacios para consultar acerca de las estrategias previamente acordadas dentro del gobierno, y no para construir desde un principio la agenda, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de cada actor y de la ciudadanía.

*[...] es que la agenda que se marca en el plan Alcem-nos es muy parecida a la que tenía previa la Conselleria. El desarrollo, por eso te decía que quien marca un poco el camino al final es la administración. Y la administración ya tenía definido un camino previo que ha podido matizar en algunas cosas, pero yo creo que intentó, porque además esto es una garantía también para un alto cumplimiento de un acuerdo, si ya pongo cosas en las que yo estoy trabajando y ya tengo avanzado, no tengo que empezar de cero, no tengo que convencer a nadie, sino que son las líneas que se están trabajando. (E1)*

Por otra parte, a lo largo del proceso de formulación del programa Alcem-nos, una de las estrategias que se implementó fue el denominado "Alcem-nos – Acuerdo Ciudadano". Este acuerdo tenía como objetivo incluir las reflexiones y propuestas de los diferentes ciudadanos, a nivel social y comunitario, para la construcción de políticas públicas para la recuperación de la Comunidad Valenciana después de la pandemia. En estos procesos participativos estuvieron incluidos representantes del Consejo de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, técnicos de participación de las diferentes comarcas, investigadores sobre temas de sociedad civil y participación ciudadana, entre otros.

Al indagar en las encuestas a los actores sociales participantes en la MRS sobre su conocimiento del Acuerdo Ciudadano, el 100% de los encuestados respondió conocer el documento y consideraban que en el Acuerdo Social se veían reflejadas las voces, necesidades y prioridades que salieron de los diálogos con la ciudadanía.



Gráfica 1. Análisis de resultados – encuesta a actores sociales. Respuestas a preguntas 1 y 2

Sin embargo, durante la elaboración de las entrevistas ninguno de los actores mencionó el acuerdo ciudadano como parte del acuerdo social, y al ser consultados sobre si estos dos habían sido articulados para fortalecer la planeación de la política pública, no se recibieron respuestas positivas.

*El acuerdo ciudadano, yo la verdad es que no te sé decir, no... no te sé decir. Nosotros, nuestra guía es este, o sea que no te sé decir, vaya, ya vuelvo a decir que..., y no es responsabilizo a nadie, que a lo mejor, hay una parte que igual no, es decir, yo no tengo información global de otras partes de los acuerdos o de otras elementos, no la tengo pero tampoco he sido convocado a ningún sitio que se me diera o que yo recuerde, que aquí a veces... [...] pero se ha hablado con la vicepresidente y se ha hablado a nivel del Presidente y Vicepresidentes o sea, que aquí a veces los espacios de diálogo y consensos son, y por lo tanto, lo que sí tengo muy claro es que nuestro marco de actuación es este y que nuestro marco de actuación nadie nos ha dicho que sean incoherente con algo que se haya acordado en el ámbito ciudadano, ni que se haya acordado acá. O sea, con lo cual, yo siempre pienso en positivo si hubiera sido incoherente seguro, nos hubieran dicho, habéis acordado algo que en el ámbito este se ve como imposible o lo cambiáis o qué hacemos. Entonces, entiendo que todo eso se tiene que haber producido, pero la información os la tienen que dar desde allí, [...] esto y que nadie me ha dicho que nos hemos comprometido a algo que no podíamos comprometernos. (G1)*

Esto evidencia que, aunque los actores sociales y el gobierno tenían conocimiento sobre el acuerdo ciudadano, este fue utilizado más como una herramienta de consulta o de apaciguamiento de la sociedad civil que como una forma de dar poder a la ciudadanía, ya que esta fue involucrada en el proceso de diálogo, pero sus aportes e iniciativas no eran del conocimiento general dentro del gobierno. Lo anterior se traduce, entonces, en que no hay una certeza de que estas hayan sido incluidas y valoradas al momento de formular las diferentes políticas públicas.

- Poder ciudadano

Este es el nivel más alto al que la participación puede y debe llegar de acuerdo con la escalera de la participación de Arnstein. En el escalón del poder ciudadano es cuando se presentan escenarios como la generación de alianzas, el control ciudadano y la entrega de mayor poder a la ciudadanía. Aunque el proceso de formulación, implementación y seguimiento de la MRS no involucraba de forma directa procesos participativos en los que estuviera la ciudadanía o la sociedad civil, de acuerdo con los actores sociales si fue posible evidenciarlo, gracias al enfoque del diálogo social implementado en las mesas.

Los sindicatos y las patronales se consideran organizaciones que representan los intereses de la ciudadanía, entendida como trabajadores y usuarios de diferentes servicios. Esto hace con que el diálogo social sea una estrategia que, aparentemente, recoge la voz y los intereses de los diferentes grupos ciudadanos, dándoles pleno control sobre la toma de decisiones en la arena política y otorgando una mayor legitimidad a las políticas públicas implementadas.

*nosotros somos capaces de captar esas sensaciones, esas preocupaciones que tienen mucha gente a la que atendemos, podemos reflejarla, juntarla digamos, ver que es un proceso que se repite y por lo tanto plantear que se pueda avanzar y transmitir lo que a nosotros nos dicen. Por lo tanto, yo creo que ese trabajo con trabajadores, ese trabajo con familiares, ese trabajo con las personas usuarias, que atendemos a miles de personas, nos permite tener una visión y una comunicación con estas personas, que son personas en condición de vulnerabilidad, que yo creo que si nos hace que entendamos bien cuál es su situación y qué es lo que necesitan. Por eso creo que a través de las empresas también es un marco de comunicación que puede llegar. (E1)*

De igual forma, como fue mencionado anteriormente, al profundizar más sobre el Alcem-nos – acuerdo ciudadano en las encuestas, los actores sociales fueron indagados sobre si consideraban que en el acuerdo social se encontraban incorporadas las necesidades y prioridades establecidas por la ciudadanía. A lo anterior, respondieron positivamente de forma unánime, afirmando que “la mayor parte de las prioridades se encuentran recogidas”, pues “junto al 3º Sector se realizó el Alcem-nos ciudadano, el cuál va en la línea del de la mesa de diálogo social, ya que recogemos, como sindicato, las necesidades sociales de la ciudadanía, las de la patronal y el propio gobierno, y trabajamos por un equilibrio entre todas las partes”.

*Bueno yo creo que cuando uno se sienta en una mesa de diálogo social, algunas veces se interpreta que los sindicatos están defendiendo los intereses de los trabajadores y que las empresas o la parte patronal está defendiendo los intereses de las empresas. Yo, que me gusta mucho el trabajo con los grupos de interés, siempre digo que nosotros lo que hacemos es aportar la visión que tenemos nosotros desde la empresa de lo que está sucediendo y que es bueno para la sociedad y para el conjunto del sector. Entiendo que ese proceso lo hace igual la parte sindical, y que la administración se hace un papel de aportación, pero al mismo tiempo también como de arbitraje, ¿no?, de organización de ese diálogo. Nosotros hemos ido desde el principio con una visión amplia eh, no solo estábamos preocupados por el interés de las empresas en una situación o en otra, sino aportar desde nuestra experiencia y desde nuestra visión cómo había que trabajar para poder mejorar el conjunto de la sociedad. (E1)*

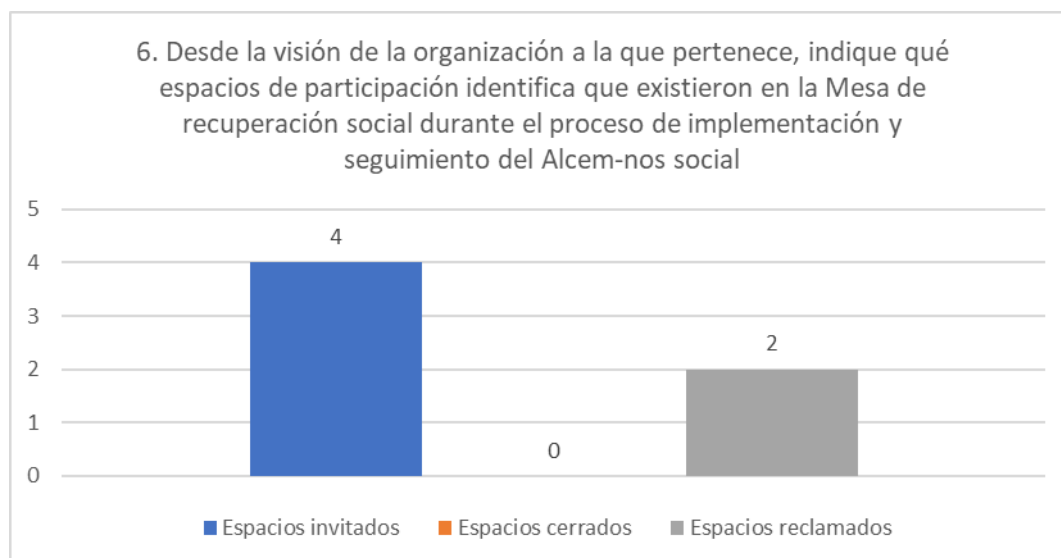
Sin embargo, de acuerdo con la definición de Sherry Arnstein sobre el último escalón del Poder ciudadano, en este tipo de participación “se implementan acciones que entregan control y poder a los actores (ciudadanía), abriendo posibilidades para que estos no solamente puedan opinar, sino también pronunciarse acerca de las decisiones por medio del voto”. En el caso de la MSR, y se puede afirmar que en lo que significa en si el diálogo social, no es posible alcanzar este nivel de participación, pues existe una barrera a que la sociedad civil ingrese a los procesos de diálogo y de votación, asumiendo que esta es representada en su totalidad por patronales y sindicatos y que, por lo tanto, sus intereses ya están siendo incluidos, a pesar de que no sean actores directos en la arena política.

### 3.1.2. Espacios de participación

Los espacios de participación, de acuerdo con Gaventa, son los distintos escenarios en los que se puede dar un proceso participativo ciudadano, en el caso de estudio de la presente investigación, un proceso de diálogo social para la construcción de políticas públicas, y que reflejan el campo de acción (poder) que tienen los actores en la toma de decisiones. El análisis se basará en la identificación de los espacios cerrados, invitados o reclamados que se hayan presentado en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de la MRS del acuerdo Alcem-nos social, para así poder definir qué barreras o facilitadores a la participación de los actores sociales existieron.



**Gráfica 2. Análisis de resultados – encuesta a actores sociales. Respuesta pregunta 4.**



**Gráfica 3. Análisis de resultados – encuesta a actores sociales. Respuesta pregunta 6.**

La presencia de espacios invitados fue la más identificada por los actores sociales, tanto durante la formulación como durante la implementación y el seguimiento de los acuerdos de la MRS. Al ser una estrategia impulsada por el gobierno, es este quien invita a los actores sociales a hacer parte de las distintas mesas de diálogo social, estructuradas de acuerdo con los puntos clave identificados por la administración en los que era importante hacer frente para resolver la crisis económica y social. El diálogo social es un método para incorporar a otros actores y otras perspectivas para la formulación de políticas públicas, buscando leyes y normas consensuadas más que impuestas por la agenda del gobierno.

Siendo así, eligiendo esta estrategia para establecer el plan de recuperación social y económica de la Comunidad Valenciana, estaba generando mecanismos para facilitar la participación de los actores sociales en la toma de decisiones en espacios invitados, que en gobiernos anteriores no se habían presentado.

*Y lo que se trata de mantener es el equilibrio en el que todo el mundo nos podamos ir moviendo. Y esa es la gran oportunidad que nos da la mesa de diálogo social, que con el gobierno anterior no hemos tenido, eh. [Antes era] Así, ordeno y mando. Y dime qué quieres y yo te diré a ver si puedo. Y esto hay que tenerlo claro y hay que trasladarlo a la sociedad, que es muy importante a qué gobiernos votamos. (S3)*

Asimismo, en el grupo de trabajo de servicios sociales, también se buscó abrir espacios de participación invitados desde el gobierno para que la ciudadanía pudiera hacer parte de las mesas de diálogo, o para que pudiera presentar sus necesidades e influir en la toma de decisiones. Algunos de estos espacios se dieron por medio de grupos de trabajo con asociaciones de la sociedad civil, encuestas dirigidas a la ciudadanía, encuentro con otras organizaciones representantes de grupos ciudadanos, entre otros.

*el marco de participación que hicimos en la ley de servicios sociales, pues hicimos encuestas a la ciudadanía, un grupo con las Universidades, un grupo con los Ayuntamientos, un grupo con la Federación Valenciana de Salud Mental, es decir, bajamos un poco a... también un grupo para*

*Análisis de la participación y el poder en espacios de planeación de política pública por medio del diálogo social: el caso de la mesa de recuperación social de la estrategia Alcem-nos de la Comunidad Valenciana, España*

*trabajar con los sindicatos, donde no solo estaban estos dos sindicatos, es decir, en esta comunidad hay más sindicatos, o sea, entonces esto siempre es un... aquí también hay un elemento de... Plataforma del tercer sector, es decir, todas estas conjunciones, nosotros cuando hicimos la ley de servicios sociales contamos con ellos [...] (G1)*

Por otra parte, de acuerdo con los actores sociales, también se evidenciaron espacios de participación cerrados. Los actores destacaron la ausencia de convocatoria para ejercer el diálogo social por parte de algunos de los grupos de trabajo de la mesa, como los de educación y vivienda, a los cuales fueron convocados ya al finalizar la estrategia, con el objetivo de socializar políticas y normas que se habían puesto en marcha, pero no para consensuar al respecto de estas. Tanto para los sindicatos como para los empresarios, esto se convirtió en una barrera para su participación durante el proceso de formulación de la estrategia, pero también durante el proceso de seguimiento a la implementación.

*En el resto de sub-mesas no se han convocado... miento, [...]. Se convocaron... hace un año justo que se convocaron todas las mesas un poco para hacer el seguimiento, la evaluación de cómo se estaba, [...] trabajando y qué nivel de implementación se estaba haciendo por parte de la Conselleria de todos los acuerdos del Alcem-nos. Desde hace un año no nos han vuelto a convocar en nada, para nada... a modo de ejemplo, [...] ellos nos entregan una evaluación de la mesa de recuperación social en la que se analiza todas, pues eso, si están en ejecución, si no se ha hecho, pero de ahí a ser parte de lo que realmente se está haciendo y de lo que no, realmente no estamos siendo parte. En nada. De hecho, la información es esta, en... yo no sé, se firmó en el 21 y desde entonces muy poca información, muy muy poca. Y lo que digo, la única mesa que realmente se está trabajando muy bien es la de servicios sociales. El resto, nada. Nada de nada. (S1)*

Adicionalmente, la administración reconoció que, por parte de los actores sociales, también fue impuesta una barrera directa para abrir espacios de participación a la ciudadanía, especialmente si estos tenían que ver con que fueran parte de las mesas de diálogo social. Se evidenció que las empresas y sindicatos fueron muy estrictos con el cumplimiento de lo que significa el diálogo social, y no se plantearon como una estrategia que podría brindar mayor legitimidad a los consensos y diálogos que ya se estaban llevando a cabo, el involucramiento de la ciudadanía en el proceso participativo.

*puesto que yo ya tenía las estructuras creadas, yo dije, para mí no es complicado, pero no fue aceptado. No fue aceptado, no, no, no, no fue aceptado por las otras dos partes, por lo cual la Administración no, no eso, puesto que he de reconocer que ya había un acuerdo global, a nivel global, que decía que se tenía que hacer con los agentes sociales, es decir, yo lo que proponía es que la mesa decidiera ampliarse, pero si la mesa decidió que no, la legitimidad de no ampliarse la tenían quien decidió que no [...] (G1)*

Finalmente, al hablar de espacios de participación reclamados, los sindicatos fueron el único actor social en referirse a la existencia de estos dentro de la MRS. Principalmente, los espacios de participación que fueron reclamados se dieron en el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas y normas implementadas que estaban derivadas del acuerdo.

*Eso en servicios sociales hemos presentado una cantidad ingente, [...] de observaciones que hemos planteado a una sola norma. [...]. Y claro, esto lo hemos podido mejorar en muchísimas normas. Y esto garantiza de diálogo social, siempre es garantía de que una norma está avalada tanto por patronales como por sindicatos más representativos de cara a futuro. De si viene otro partido político, las fuerzas políticas cambian, a que bueno, al menos en esto ha habido consenso y ha salido en las mejores de las condiciones. Entonces pues eso pues bueno, se debería hacer en muchos ámbitos, de todos, en todo. (S1)*

Los espacios reclamados fueron utilizados por los actores sociales para reivindicar puntos de las políticas implementadas que no habían sido de un todo parte del diálogo social implementado, o que habían surgido de los grupos de trabajo en los que no se convocó el proceso participativo. De esta forma buscaron abrir otros escenarios, como la presentación de observaciones y comentarios a la política pública, para hacer llegar sus voces a la administración pública.

### **3.2. Dinámicas y relaciones de poder en la Mesa de Recuperación Social**

Como fue posible observar a lo largo del anterior apartado, es difícil hablar sobre participación en espacios de planeación de políticas públicas sin involucrar un análisis del poder. De esta forma, al analizar la participación en la MRS, los participantes fueron consultados también acerca de las formas y tipos de poder que podrían evidenciarse dentro de las dinámicas de esta, y cómo estas facilitaron o impusieron barreras al diálogo social y a la formulación de la política pública.

#### *3.2.1. Formas de poder*

Como se ha mencionado en el apartado del marco teórico, de acuerdo con la teoría del Cubo de Poder existen tres formas de poder que se pueden presentar en los procesos de toma de decisiones, los cuales se evidencian por medio de quiénes son los que pueden, o no, participar en dichos espacios. Para el caso de la presente investigación, el análisis estará centrado en identificar el poder escondido y visible dentro de la MRS, de acuerdo con la visión y perspectiva de cada uno de los actores participantes.

Al hablar sobre el poder visible, se hace referencia a cuando el poder se manifiesta de forma directa en espacios abiertos o en la arena pública, donde se evidencia quién es el que tiene el poder y quién es contra quien se está ejerciendo dicho poder. En ese sentido, dentro del análisis de poder dentro de la MRS, fueron dispares las apreciaciones acerca de quién era ese actor que ostentaba el poder, habiendo una unanimidad en que el más evidente era el gobierno. Pero también, por su parte, los sindicatos apuntaban a que las empresas eran más escuchadas o tenían mayor influencia sobre las decisiones de la mesa, y viceversa. Esta percepción surge, en parte, porque al ser la mesa de diálogo social un espacio en el que participan tres actores que tradicionalmente han ostentado el poder, es difícil para ellos identificarse como tal, o afirmarlo sin tener en cuenta el riesgo social que esto pueda traer. Asimismo, como todos los actores tienen formas visibles de ejercer su poder dentro de la mesa, estas se hacen aún más evidentes ante los ojos de los demás.

*[...] como sí que hay en la mesa de recuperación social, sí que hay una continuidad, sí que hay una intencionalidad, nos sentimos bastante escuchados. Luego hay invitaciones que el gobierno no ve y no le interesan. Esto no. Y al final el que gobierna es el que manda.*

*Análisis de la participación y el poder en espacios de planeación de política pública por medio del diálogo social: el caso de la mesa de recuperación social de la estrategia Alcem-nos de la Comunidad Valenciana, España*

*¿Sabes? Y luego también hay cuestiones que la patronal no ve y que como no las ve la patronal, dificultan que se puedan realizar desde la administración pública, y entonces por mucha presión que hagamos los sindicatos pues se corta ahí. Eso es... es que las negociaciones son así. (S3)*

Es el caso de la cita anterior donde la persona entrevistada, perteneciente a un sindicato, hace referencia al poder visible que ejercieron las empresas (patronales) en la toma de decisiones, y cómo este influyó en la definición de la política pública. De igual forma, por su parte, las empresas percibían una mayor “compatibilidad” entre los sindicatos y el gobierno, lo que facilitaba la influencia y el ejercicio de poder dentro de la mesa por parte de los primeros. No obstante, el actor reconoce que esa compatibilidad y mayor posibilidad de influir en la toma de decisiones por parte de los sindicatos, partía de una agenda previa marcada por el gobierno, la cual definía el camino que debían tomar las negociaciones. Es decir, el actor cuyo poder era más visible fue la administración pública o el gobierno.

*Pero se puso, pero se ponían las cosas que yo creo que eran en las que estábamos más de acuerdo, no. O sea, a nosotros sí que nos costaba trabajo meter, [...] sí que recuerdo trabajo para meter determinadas cuestiones, algunas evidentemente sí que se hicieron. Quiero poner en valor eso, no quiero decir que no se hizo el esfuerzo, pero la sensibilidad era distinta y también creo que la administración en su área fue dirigiendo un poco sobre temas que se podían, más que temas, temas que para ellos eran importantes. No quiero decir con eso que se evitaran otros por coartar, no sigo eso, pero quien marca la agenda marca un poco el camino del debate. Si yo vengo a hablar de sanidad, de igualdad y de modelo residencial, ya estoy marcando cuáles van a ser las líneas de trabajo. Yo por lo menos lo percibo así. (E1)*

De igual forma, el gobierno reconoce ser el actor con un poder visible más relevante durante las reuniones y diálogos de la MRS, justificado por la legitimidad como representante que le ha otorgado la ciudadanía por medio del voto.

*la política pública se dicta por los actores que la ciudadanía ha legitimado políticamente, otra cosa es participación, diálogo y buscar los puntos en comunes, pero yo también recordé muchas veces en la mesa eh, es decir, aquello que no lleguemos a un consenso no quiere decir que la Administración no tenga su política pública, porque si no nos confundimos de legitimidad. (G1)*

Siendo así, es posible afirmar que el poder de la administración dentro de la MRS fue totalmente visible y conocido por parte de todos los participantes, ellos mismos incluidos, el cual se justificaba por medio de la legitimidad para representar que le es otorgada al gobierno por parte de la ciudadanía

Continuando con las formas en las que se manifiesta el poder, se encuentra el poder escondido, el cual es la forma en la que, aquellos que han ostentado tradicionalmente el poder, hacen todo lo posible para mantenerse de esta forma, impidiendo la inclusión de nuevos agentes participativos en la toma de decisiones, ya sea a nivel social, político o económico. En el caso de la MRS, esta forma



de poder se hizo evidente, sobre todo, en las actuaciones y posturas tomadas por los sindicatos y patronales.

El gobierno aportó una visión sobre el poder escondido que se manifestó por parte de las empresas y los sindicatos, especialmente evidente en los momentos en que fue planteado dentro de la MRS la participación de otros actores por fuera de los que están establecidos por el diálogo social. A pesar de varios intentos por parte de la administración a cargo de la MRS de involucrar de forma más directa a representantes de la sociedad civil en los diálogos, siempre se recibió una respuesta negativa por parte de los sindicatos y las empresas ante esta iniciativa.

*Los agentes sociales lo que no querían es que se confundiera un espacio de participación con un espacio de diálogo y consenso, que consideran que ellos eran los legitimados y lo son, entonces estos son... esto es muy complicado en equilibrios, con lo cual bueno pues no fue aceptado pero no fue aceptado su incorporación a la mesa, no que nosotros no habláramos con ellos y que ellos no hablaran con ellos y que... ahora bien lo que se quedó muy claro es que cuando yo aportaba mis propuestas, digo las propuestas de la Generalitat, si aquí una propuesta que yo había asumido de la Federación Valenciana de municipios es propuesta nuestra, no es de la Federación igual que ellos, vale, entonces ahí ya cada uno eso, bueno eso no sé, es que es complicado, es un equilibrio...(G1)*

Esta fue una manifestación de poder escondido por parte de los actores sociales, ya que el hecho de que asistieran a la mesa diferentes actores a los establecidos dentro de los lineamientos del diálogo social significaba para ellos perder legitimidad en cuanto a la representatividad que tienen de ciertos sectores de la población. Por este motivo, optaron por evidenciar el poder que tenían como actores designados tradicionalmente por el diálogo social para impedir que nuevos actores, representantes de otros grupos de la sociedad civil, pudieran hacer parte de las negociaciones, conversaciones y consensos que se estaban llevando a cabo.

### *3.2.2. Tipos de poder*

De acuerdo con la percepción de los actores sociales sobre los tipos de poder que se evidenciaron dentro de la MRS, hubo manifestaciones de los tres tipos descritos por John Gaventa: poder con, poder para y poder sobre. Inicialmente, el 100% de los actores encuestados considera que dentro de la MRS no se presentaron relaciones desiguales de poder. En sus palabras “ha sido un proceso ejemplar”, donde dentro de sus dinámicas “han existido alianzas para generar presión a la hora de tomar decisiones en determinadas propuestas o situaciones”. Esto quiere decir que, de acuerdo con los participantes de la mesa de diálogo, gracias a las alianzas entre los participantes, pudo darse una distribución del poder para finalmente llegar al consenso para la toma de decisiones.

Esto es una primera manifestación del *poder con*, que se da por medio de alianzas para generar consensos, y así incidir en procesos sociales o de política pública. Para los participantes de la MRS, el diálogo social se convirtió en una herramienta fundamental para generar propuestas que impulsaran políticas públicas por medio del consenso, facilitando la incorporación de nuevas voces y opiniones en los procesos de toma de decisiones de la Comunidad Valenciana, que en anteriores administraciones no se había dado.

*¿Por qué es importante la mesa de diálogo social? Porque la administración pública puede tener, o el gobierno puede tener unas ideas, una política dirigida hacia algún término, pero la visión que le damos los sindicatos es un poquito desde el laboral de las personas trabajadoras, desde incluso también nos ponemos en la tesitura de las personas empleadoras, es decir de la parte de la patronal, porque también estamos en constante diálogo con ellos, sobre todo para la mesa de negociación colectiva, y vemos qué es lo que se puede hacer para mejorar en ese ámbito, y luego también en la parte social. (S3)*

Este *poder con* dentro de la MRS surge de la unión y articulación entre tres organizaciones que tradicionalmente han contado con poder y espacios de participación en la agenda pública, en una mesa de diálogo en la que cada una ha tenido que ceder un poco de ese poder para, de esta forma, construir a partir de acuerdos y consensos una política pública a favor de la sociedad.

*Yo creo que ha habido un elemento de generosidad por los sindicatos, por parte de la administración y por parte nuestra, el objetivo de marcarnos un planteamiento o un horizonte comunes, que era qué habíamos aprendido y cómo mejorar. Entonces yo creo que, yo destacaría la generosidad [...] de las tres partes, por intentar buscar ese acuerdo. Y después también creo que ha sido una relación muy fluida. Esa generosidad que todos teníamos asumida yo creo que lo que ha permitido ha sido mantener un diálogo constante y fluido entre las distintas tres partes, con el objetivo de alcanzar acuerdos, ¿no?, hubo una voluntad de consenso, no siempre se alcanzó, pero yo creo que sí que hubo una buenísima relación. (E1)*

Otro tipo de poder identificado en la MRS fue el *poder para*. Este se refiere a la capacidad de ejercer la agencia para generar un cambio social positivo en favor de la sociedad. El *poder para* fue empleado durante las mesas de diálogo como una estrategia de desarrollo de políticas públicas para la recuperación económica y social de la Comunidad Valenciana que tuvieran un impacto positivo y real en la mejora de las vidas de las personas beneficiarias o la ciudadanía. Este fue ejercido por parte del gobierno, quien utilizó su posición de poder para establecer un mecanismo de formulación de política pública que involucrara a nuevos actores dentro de un proceso de toma de decisiones de interés común que no habían contado con este espacio anteriormente.

*Entonces al final al final este este acuerdo “Alcem-nos” yo creo que la fuerza que tiene al final eh, o sea, la fuerza que tiene al final de hacer estas cosas [...]. La fuerza que tiene es que una vez lo tienes, esto, fondos europeos, esto tiene que estar, vamos a hacer los presupuestos, vale, pues los presupuestos siempre pelearse, que es prioritario, pues mira es que esto ya lo hemos acordado, esto otro no lo hemos hablado con nadie, y lo queremos hacer, pero si no tenemos para todo, esto lo hemos acordado. Entonces la fuerza que tiene al final este proceso es que te permite luego ganar tiempo y ahorrarte discusiones y todo lo demás porque ya tienes un marco de actuación, que sobrepasa a tu propia Conselleria, es un marco de actuación que al final es conjunto, pero es un marco de actuación del conjunto del Gobierno con los agentes sociales. (G1)*

Junto con esto, el rol de los sindicatos y patronales como representantes de diferentes grupos ciudadanos fue una oportunidad para hacer uso del *poder para* dentro del proceso de formulación del Alcem-nos, ya que gracias a la legitimidad que tienen para representar a trabajadores, proveedores de servicios, entre otros, y a su inclusión en el espacio de participación de la mesa, pudieron dar voz

a estos actores y movilizar la toma de decisiones en torno a las necesidades expuestas por algunos grupos de la sociedad civil. De esta forma, fue posible incorporar iniciativas y estrategias que favorecían a la ciudadanía.

*[...] somos gente que gestionamos, somos gente que tenemos gente trabajando para nosotros, que hablamos con proveedores, tenemos una responsabilidad, tenemos un presupuesto que cumplir... es decir, [...], las dificultades que se puedan plantear, yo creo que al final nos permite tener una visión como decía amplia de lo que está sucediendo en la sociedad y poder hablar. Es verdad que hace falta un requisito y es que eso que nosotros comentemos y hablemos esté basado en una visión global, y como decía antes generosa, de no pensar solamente que es bueno para las empresas sino desde nuestra visión, qué es bueno para el conjunto de la sociedad, y yo creo que eso por ejemplo en este acto se cumplió así. (E1)*

Por último, con respecto al *poder sobre*, los actores sociales también identificaron este dentro de la MRS. Siguiendo las dinámicas de los diálogos realizados, es posible afirmar que la administración era aquella entidad cuyo *poder sobre* era más evidente, ya que finalmente era aquella que lideraba y planteaba las líneas prioritarias para la política pública y quien encaminaba los diálogos, de alguna forma, de acuerdo con sus intereses.

*[...] un espacio de diálogo no es un espacio a donde a la administración se le puede imponer las políticas, porque la administración tiene una legitimidad que es el voto, igual que los sindicatos y una legitimidad que es el voto de los trabajadores, pero no de los usuarios. Que, igual que los empresarios tienen una legitimidad que son las empresas [...], pero no tienen la legitimidad de la ciudadanía. Lo quiero recordar muy bien esto, porque esto de la legitimidad, cada uno que se sienta parece que sea legítimo para dictar la política, no. La política la tiene, la ha de dictar la administración en el sentido porque es el que se ha sometido al voto. Entonces yo insistí mucho en ese elemento, e insistí también en que nuestro elemento era llegar, participar y encontrar, y hacer un documento, que recogiera el máximo de todos y que nos encontráramos a gusto, pero que había unos límites. (G1)*

Como fue posible evidenciar en el análisis de las formas de poder, entre sindicatos y patronales reconocían también el ejercicio del *poder sobre* desde su contraparte, lo que facilitaba o no las negociaciones. Cada una de las entidades identificó que, en puntos determinados de los diálogos, la administración se inclinaba hacia las propuestas de unos u otros, de acuerdo también con sus propios intereses. Esto les permitía ejercer un *poder sobre* en la toma de decisiones, haciendo inclinar la balanza hacia sus propios intereses y de las personas a las que representaban.

#### **4. CONCLUSIONES**

Una vez analizados los resultados obtenidos en la investigación, retomamos la pregunta que estuvo guiando el presente trabajo, sobre cuáles fueron las barreras y facilitadores para la participación de los actores sociales dentro de la MRS de la estrategia Alcem-nos de la Comunidad Valenciana. En general se puede afirmar que el proceso de diálogo social fue una oportunidad para generar espacios de participación que facilitaron la inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones sobre políticas públicas, donde se evidenciaron diferentes manifestaciones de poder por parte de la administración y también por parte de las empresas y los sindicatos.

Las manifestaciones positivas del poder hicieron posible con que la estrategia tuviera resultados como el consenso y la generación de alianzas entre distintos actores, que encaminaron las negociaciones a la búsqueda del cambio social y el bien común. De esta forma, se aprovecharon los tipos y espacios de participación para hacer visibles los intereses y necesidades de la sociedad civil y crear líneas de acción concretas para atenderlas desde la política pública. En resumen, espacios de participación como los invitados y reclamados, así como los momentos en los que fue visible el ejercicio del poder ciudadano, del poder con o del poder para, fueron facilitadores de la participación dentro del proceso.

Finalmente, al analizar las barreras de la participación, se hacen visibles dos vertientes, una frente a los actores sociales y otra sobre la ciudadanía. Con respecto a los actores sociales, la existencia de espacios cerrados y de no participación dentro de los diferentes grupos de trabajo de la MRS fue la principal barrera para que pudieran estar dentro de la arena política, donde fue evidente que algunas cuestiones eran priorizadas sobre las otras, y que para algunos agentes de la administración era valioso el diálogo social, mientras que para otros no. Por otra parte, con respecto a la ciudadanía, se evidenció una barrera a la participación, no de los actores sociales, sino de la sociedad civil en las mesas de diálogo, barrera impuesta con estrategias de poder escondido por los sindicatos y las empresas. Los actores sociales se encontraban muy cerrados a la figura del diálogo social, y no dieron apertura a incluir otros actores en las reuniones y negociaciones, lo que impidió una participación más directa de representantes de todos los grupos de la sociedad civil.

## **5. RECOMENDACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES**

De acuerdo con los resultados y conclusiones anteriormente presentadas, se abre una amalgama de posibilidades para continuar la presente investigación, abarcando nuevas temáticas o enfoques. Una investigación sobre la participación y el poder en procesos de política pública en contextos específicos tiene el potencial de, una vez se hayan identificado las dinámicas propias de la agenda y arena política, dar paso a propuestas de construcción de nuevas formas de gobernanza que involucren a la ciudadanía desde el punto inicial.

Como recomendación para futuras investigaciones que puedan derivar de la presente, se propone abordar un análisis de políticas públicas que no se hayan construido bajo el diálogo social sino que hayan contado con una participación más directa de la sociedad civil, e identificar los espacios y tipos de participación, así como las dinámicas de poder, que al observarse desde la relación entre la sociedad civil y el gobierno pueden encontrarse escenarios diferentes a los de un contexto de diálogo social.

Por otra parte, para una investigación más reflexiva, se puede realizar un análisis crítico del diálogo social y su efectividad como método para la formulación de políticas públicas, que parta de una reflexión sobre la representatividad que tienen los actores sociales y si esta garantiza una verdadera gobernanza. Asimismo, se podría abordar una investigación de tipo innovador o propositivo que presente al gobierno una propuesta de gestión pública basada en una mayor participación ciudadana, diseñada con actores de la sociedad civil con metodologías participativas, que tenga en cuenta los diferentes espacios o tipos de participación que se pueden generar, priorizando aquellos que más favorezcan la entrega de poder y control de la toma de decisiones a la ciudadanía.

## **6. REFLEXIÓN CRÍTICA**

Una vez finalizada la investigación, quedan muchos puntos por reflexionar acerca de los procesos participativos en política pública y el largo camino que aún tienen los gobiernos por incorporar estrategias que tomen la gobernanza como estrategia efectiva y de alto impacto para la toma de decisiones. A pesar de que el diálogo social es una estrategia participativa que procura darle voz a nuevos actores dentro de la agenda política, no solamente de forma consultiva sino para generar consensos y diálogos que derivan en decisiones políticas, es una estrategia que involucra únicamente a actores tradicionales, como lo son las empresas y los sindicatos, que han ostentado el poder históricamente y que no representan a toda la población.

Estos actores tradicionales son los mismos que continúan formulando las políticas públicas, sin tener en cuenta las necesidades y voces de grupos de la sociedad civil que no cuentan con representación y cuya exclusión de la arena política se sigue perpetuando. El diálogo social es una forma actual de formulación de políticas públicas, pero que continúa integrando estructuras de poder tradicionales, que en ningún momento contemplan la posibilidad de incluir a la ciudadanía en su totalidad dentro de su foco estratégico. Esto lo convierte en una forma no efectiva de participación ciudadana, ya que los actores que hacen parte de la mesa no conocen ni representan los intereses de todas las personas, sino de pequeños grupos selectos, como lo son los trabajadores.

Como reflexión principal, así como recomendación para aquellas administraciones públicas que deseen incorporar estrategias de gobernanza participativa para la gestión pública, queda la necesidad de dejar a un lado o complementar los modelos tradicionales de manejo estatal, incorporando nuevas estrategias que contemplen acciones reales y específicas para involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. En el caso de estudio se evidencia un interés por parte del gobierno en explorar nuevas formas de hacer política, pero es necesario trabajar en las dinámicas de poder existentes entre los actores sociales más relevantes, las administraciones y la ciudadanía, generando espacios de participación donde todas las personas tengan voz y la posibilidad de expresar sus necesidades, voluntades e inconformidades sobre las políticas que luego los afectarán directamente de forma positiva o negativa.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

- Arnstein, S. (2019). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34.
- Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial*.
- Davis, A., & Andrew, J. (2017). From Rationalism to Critical Pragmatism: Revisiting Arnstein's Ladder of Public Participation in Co-Creation and Consultation. *State of Australasian cities conference*.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2018). *Gobernanza participativa local: Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía*. Obtenido de Red de entidades locales por la transparencia y la participación ciudadana: <https://redtransparenciayparticipacion.es/grupos/gobernanza-participativa/documents/>
- Gaventa, J. (Octubre de 2005). Reflections on the Uses of the "Power Cube". Approach for analysing the spaces, places and dynamics of civil society participation and engagement. *CFP evaluation series 2003-2006*.
- Generalitat Valenciana. (s.f.). *Alcem-nos Documento de propuestas ciudadanas*. Recuperado el 24 de Noviembre de 2022, de Servicio de Políticas de Participación Ciudadana: <https://participacio.gva.es/web/participacio/alcemnos-acord-ciutada>
- Guba, E., & Lincoln, Y. (2005). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. En N. Denzin, & Y. Lincoln, *The SAGE handbook of qualitative research* (págs. 193-215). Sage Publications.
- Levante. (07 de enero de 2022). El Botànic destaca su apuesta por el diálogo social con la nueva mesa de recuperación. Recuperado el 28 de diciembre de 2022, de <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2022/01/07/botanic-destaca-apuesta-dialogo-social-61330034.html>
- Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. (12 de mayo de 2022). Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2022/04/13/1/con>
- McGee, R. (Mayo de 2010). Procesos de desarrollo, participación, gobernanza, derechos y poder. *Cuadernos de investigación en procesos de desarrollo*(1).
- McGee, R. (2016). Power and Empowerment Meet Resistance: A Critical, Action-Oriented Review of the Literature. *IDS Bulletin: Transforming Development Knowledge*, 103-118.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *Acerca de la OIT*. Recuperado el 05 de enero de 2023, de Diálogo social: <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>
- Peris, J. (2010). La participación en el desarrollo. Continuidades y rupturas en perspectiva histórica. Valencia, España.
- Power Cube. (s.f.). *Power Pack: Understanding power for social change*. Obtenido de Power Cube: <https://www.powercube.net/analyse-power/what-is-the-powercube/>

*Análisis de la participación y el poder en espacios de planeación de política pública por medio del diálogo social: el caso de la mesa de recuperación social de la estrategia Alcem-nos de la Comunidad Valenciana, España*

Romao, X. (2021). *Rethinking Civil Society and Pan-African Participatory Governance: The Case of the African Union-New Partnership for Africa's Development (AU-NEPAD)*. Obtenido de <https://wiredspace.wits.ac.za/server/api/core/bitstreams/d1b9aa3c-b98f-4495-95be-8d681c61416e/content>

Schively, C., & Lauria, M. (19 de Julio de 2019). Building a foundation for public engagement in planning: 50 years of impact, interpretation and inspiration from Arnstein's Ladder. *Journal of the American Planning Association* , págs. 183-187.

Taufiq, M., Suhirman, S., Furqon Sofhani, T., & Kombaitan, B. (2022). Powers on community-level deliberation: a power cube approach. *Indonesian Journal of Geography*, págs. 303-312.

UGT País Valencià. (15 de Septiembre de 2021). *Se constituye una mesa de seguimiento para fondos europeos en el marco del acuerdo Alcem-nos*. Recuperado el 05 de Enero de 2023, de Actualidad UGT-PV: <https://www.ugt-pv.es/cms/index.php/actualidad-ugtpv/11375-la-mesa-del-dialogo-social-constituye-de-una-mesa-de-seguimiento-para-fondos-europeos-en-el-marco-del-acuerdo-alcem-nos>