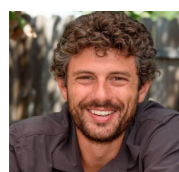




PONIENDO LO "LOCAL" EN EL DESARROLLO ECONÓMICO:

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA



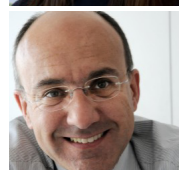
RICCARDO BODINI

Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse)



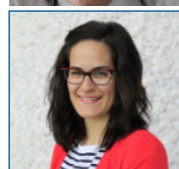
BARBARA FRANCHINI

Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse)



GIANLUCA SALVATORI

Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse)



LAURA CICCIARELLI

Organización Internacional del Trabajo (OIT)



ROBERTO DI MEGLIO

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Este documento fue preparado en ocasión del Foro Mundial sobre Desarrollo Económico Local, celebrado del 17 al 20 de octubre de 2017 en Praia, Cabo Verde.

La acentuación de las desigualdades, la degradación del medio ambiente y el aumento de las tasas de desempleo, entre otros temas, nos obligan a reconsiderar los paradigmas de desarrollo actuales y buscar enfoques alternativos, complementarios e innovadores para satisfacer las necesidades de las personas y del planeta. Como señaló el Director General de la OIT, Guy Ryder, en un reciente discurso, además de la crisis social, económica y ambiental, nos enfrentamos a una crisis de valores que impide el desarrollo sostenible. Las diferentes realidades, objetivos y agendas dentro y entre los gobiernos, las organizaciones y la sociedad civil, que a menudo trabajan en compartimentos estancos, han resultado en acciones contradictorias, malgastando tiempo, energía y recursos, y nos han llevado al desequilibrio social, económico y ambiental que ahora conocemos demasiado bien.

En este sentido, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 presenta 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) orientados a reequilibrar los tres pilares del desarrollo sostenible a fin de terminar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. La Agenda 2030 es un llamado para un nuevo paradigma de desarrollo que integre las diversas dimensiones del desarrollo sostenible.

Sin embargo, estos Objetivos Globales son solo eso: globales. Cada ODS es más ambicioso que el anterior y lograrlos a escala global, dentro de su apretada fecha límite de 2030, puede parecer una hazaña imponente, por decir lo menos. Existe un alto riesgo de no lograr los ODS, como fue el caso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) anteriores a 2015, especialmente si se abordan utilizando un enfoque desde arriba, desconectado de las realidades locales. El desafío con los ODS hoy es, por lo tanto, llevarlos al nivel local, para que, junto con los sectores público y privado, la sociedad civil pueda desempeñar un rol activo en su implementación y logro.

"EN OTRAS PALABRAS, LAS POLÍTICAS DESDE ARRIBA DEBEN INTEGRARSE CON INICIATIVAS DESDE ABAJO, BASADAS EN LOS ACTIVOS Y EN LAS CARACTERÍSTICAS DE CADA LUGAR."

De hecho, para promover el desarrollo económico local sostenible y cumplir con el cronograma de los ODS, las políticas macroeconómicas para el crecimiento económico y las políticas redistributivas dirigidas al alivio de la pobreza no serán suficientes. Estas intervenciones, incluso si tienen éxito, no pueden garantizar la sostenibilidad en el tiempo ni una distribución homogénea del desarrollo, como lo atestiguan los grandes desequilibrios existentes en muchos casos, incluso dentro de un mismo país. Por el contrario, los contextos locales deben encontrar una manera de adaptar las intervenciones de nivel macro a sus características para aprovechar sus propias especificidades. En otras palabras, las políticas desde arriba deben integrarse con iniciativas desde abajo, basadas en los activos y en las características de cada lugar.

Sin embargo, los temas centrales del desarrollo local tales como el enfoque desde abajo, el capital social, el desarrollo comunitario y las alianzas entre actores (partenariados) rara vez se transfieren en una dimensión operacional, ya que ocupan un lugar marginal en las agendas de política nacional, que siguen centradas principalmente en las políti-

cas macroeconómicas. Esto a pesar de que el origen del desarrollo local se remonta a las ineficiencias de los planteamientos de política organizados centralmente, que en el pasado demostraron ser incapaces de resolver problemas sociales y económicos como el desempleo (Greffé, 2007).

Estas limitaciones pueden vincularse con el paradigma económico dominante que propone las políticas de desarrollo tradicionales, basadas en una visión utilitaria de la acción económica, según la cual los individuos responden principalmente a motivaciones extrínsecas relacionadas con ganancias monetarias o materiales. Sin embargo, en los últimos años, los economistas han comenzado a prestar cada vez más atención a las motivaciones intrínsecas, relacionadas con el papel de los valores culturales y éticos, así como a la importancia de la reputación y las interacciones sociales. Como señala el Premio Nobel Jean Tirole en La economía del bien común, cada individuo es parte de grupos sociales que influyen en su comportamiento de diversas maneras, ya que definen la identidad y la imagen de uno. En otras palabras, los individuos

actúan dentro de grupos sociales y redes que afectan su comportamiento más allá de los criterios de la racionalidad económica pura.

Esto tiene dos consecuencias principales: la primera es la relación entre el desarrollo económico y las componentes culturales y sociales de los contextos locales, ya que cada lugar se caracteriza por importantes reservas de capital cultural y relacional y no puede considerarse el mero receptor de iniciativas de desarrollo económico. La segunda consecuencia es el creciente papel como impulsores de desarrollo económico de las formas organizativas que incorporan elementos de solidaridad social. De hecho, después de décadas de ver la economía únicamente como el ámbito de la maximización del beneficio, asistimos a un renacimiento de modelos y comportamientos, resumidos en la expresión economía social y solidaria, un "concepto que designa a las empresas y organizaciones, en particular cooperativas, sociedades de beneficio mutuo, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, que tienen la característica específica de producir bienes, servicios y conocimiento al tiempo que persiguen objetivos

tanto económicos como sociales y fomentan la solidaridad” (OIT, 2009) que ven la acción económica como un instrumento para el desarrollo social y humano de los individuos y sus comunidades.

En lo que respecta a la relación entre el desarrollo económico y los componentes culturales y sociales de los contextos locales, los procesos modernos de industrialización se basaron principalmente en la necesidad de pasar de un sistema “comunitario” caracterizado por un importante papel económico de la familia, del trabajo independiente, del emprendimiento a pequeña escala y de la economía informal, a un sistema de “sociedad” basado en un paradigma industrial y urbano caracterizado por la individualización de las relaciones y la atomización de la sociedad. En esta transición, el papel de las especificidades de los contextos locales perdió importancia en relación con la replicabilidad y la estandarización del modelo industrial, que en gran medida descartó la estructura geográfica, cultural o social específica de los lugares que fueron blanco de las políticas de desarrollo. El auge de los modelos industriales pos-fordistas comenzó a socavar este paradigma, ya que las empresas ya no podían comportarse como entidades autosuficientes, sino más bien se caracterizaron por interacciones importantes con el medio ambiente circundante. La literatura sobre clústers y distritos industriales, por ejemplo, muestra hasta qué punto el éxito de la empresa está ligado a las redes en las que opera, muchas de las cuales están determinadas por su ubicación en un lugar determinado.

La “calidad del lugar” es, por tanto, una dimensión que ayuda a determinar el desarrollo económico de una manera importante, y se debe en gran medida a los factores sociales, culturales y organizativos que caracterizan a un territorio y a la población que lo habita. Mientras que en la época fordista (o de producción y consumo de masas) el modelo de desarrollo se basó en el rol central de los factores de producción tradicionales (tierra, trabajo y capital) y en su concentración sobre la base de relaciones puramente contractuales, en el nuevo escenario el desarrollo surge de la interacción de múltiples

factores, incluyendo valores, creencias, estructuras sociales y calidad de vida. De ahí que los ecosistemas formados por diversas formas empresariales y organizativas que, con sus interacciones conforman el tejido social y económico de cada comunidad, hayan adquirido mayor importancia. El análisis de las interacciones dentro de estos ecosistemas y entre ellos destaca el valor de las dimensiones sociales y de las prácticas en las que están insertos, a saber:

“LAS ORGANIZACIONES DE LA ESS ESTÁN MÁS ABIERTAS AL INTERCAMBIO ENTRE EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN Y LA COMUNIDAD LOCAL DEBIDO A SUS ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS DE GOBIERNO Y SU ATENCIÓN HACIA LA INTEGRACIÓN SOCIAL, EN RESUMEN, A SU CAPACIDAD PARA RECONOCER LA NATURALEZA SOCIALMENTE INTEGRADA DE LA ACCIÓN ECONÓMICA..”

- Incremento de la división local del trabajo;
- Correspondencia entre el crecimiento económico y la evolución de las necesidades;
- El surgimiento de una red de mercados locales, tanto para mano de obra especializada como para la producción;
- Formación de un número suficiente de actores que pueden funcionar como interfaces entre diferentes especializaciones;
- Circulación de valores y conocimiento coherentes con los sectores empresariales que
- están prosperando en el mercado;

- Desarrollo de instituciones sociales locales, tanto formales como informales, que son
- necesarias para los procesos comerciales y de producción;

El ascenso y la renovación de un “sentido de pertenencia”.

El desarrollo local que se basa en la interacción entre estos elementos es diferente del desarrollo que puede tener lugar simplemente mediante la activación de un sistema de políticas desde arriba. En este sentido, el desarrollo local no es solo el resultado, en un lugar determinado, de un más amplio proceso de crecimiento económico. Más bien, es un lugar en el que interactúan factores históricos, sociales y culturales específicos para generar un proceso endógeno que depende de la capacidad de los actores locales para organizar y generar respuestas a sus

propias necesidades.

En esta visión del desarrollo, en la que las personas no son meramente un factor de producción sino actores humanos sensibles, y la naturaleza del proceso concierne a las relaciones, así como bienes materiales, dos elementos son particularmente importantes: la coordinación entre los agentes y las redes mutualistas y de solidaridad que se necesitan para enfrentar la incertidumbre. Ambos están relacionados con el papel desempeñado en este contexto por las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS).

Las organizaciones de la ESS están más abiertas al intercambio entre el sistema de producción y la comunidad local debido a sus estructuras participativas de gobierno y su atención hacia la integración social, en resumen, a su capacidad para reconocer la naturaleza socialmente integrada de la acción económica. Esto las hace más capaces de identificar la demanda que surge de sus comunidades para producir los bienes y servicios que se necesitan a nivel local, así como para aprovechar recursos que no se utilizan si solo dependen de relaciones contractuales y monetarias.

En consecuencia, la ESS ofrece un abordaje al desarrollo local que ofrece potencial para una nueva visión y un valor agregado en comparación con los enfoques tradicionales sobre el desarrollo económico. Amplía la estructura de una economía local

y del mercado laboral atendiendo necesidades no satisfechas y produciendo bienes y servicios nuevos o diferentes, ampliando el enfoque del proceso de desarrollo local teniendo en cuenta la variedad de su dimensión y construyendo el nivel requerido de confianza entre los actores.

Una de las razones principales de la relevancia de las Organizaciones de Economía Social y Solidaria (OESS) en los procesos de desarrollo local se puede encontrar en los tipos de servicios que produce y sus externalidades positivas a nivel local. Las OESS desempeñan un papel específico en la prestación de servicios, donde la escasez de recursos hace que el sector público no esté dispuesto a intervenir, o la falta de rentabilidad conlleva que las empresas con fines de lucro sean reacias a participar (Grefe, 2007). Además, en los casos en que las empresas tradicionales o las agencias públicas se dedican a la prestación de este tipo de servicios, a menudo lo hacen a costos más elevados o de manera menos efectiva debido a las imperfecciones contractuales y de mercado (Borzaga y Tortia, 2009).

Otra característica relevante de las OESS es su capacidad para movilizar activos locales, lo que aumenta la efectividad de las políticas locales para la creación de empleo. La integración local de las OESS y los modelos de gobernanza de múltiples partes interesadas que adoptan contribuyen a aumentar la calidad del desarrollo económico local, ya que permiten que los miembros de la comuni-



dad participen en la definición de los objetivos del proceso de desarrollo. Además, proporcionan una fuente de desarrollo más arraigada y permanente que tiene menos riesgo de deslocalización en comparación, por ejemplo, con las actividades de producción tradicionales.

Gracias a sus especificidades institucionales y sus consecuencias distributivas y de asignación, se espera que las OEES mejoren el bienestar de los sistemas productivos locales principalmente al aumentar la oferta de bienes cuasi públicos, lo que resulta en un aumento del empleo y la producción. Dado que la producción de estos bienes y servicios también se basa en la confianza y la participación, se puede mejorar la eficiencia y la efectividad en relación con formas de gobernanza más tradicionales que se basan en la jerarquía y la burocracia. La producción de servicios de orientación social con un alto contenido personal también sostiene el desarrollo endógeno a medio y largo plazo.

En resumen, la naturaleza parcialmente pública de la ESS debería garantizar que, además de los privados, se tomen en consideración también los objetivos colectivos. En este sentido, las OEES pueden ser entendidas como una respuesta a necesidades sociales y colectivas que, una vez cumplidas, permiten una mejor correspondencia entre el crecimiento económico y las exigencias de los actores locales (Borzaga y Tortia, 2009). Debido a estas características, las OEES tienen un impacto positivo en el desarrollo económico y social ya que: apoyan la inclusión y la sostenibilidad del desarrollo; contribuyen en reducir la pobreza; generan empleo nuevo y más estable; contribuyen a un uso y una asignación de recursos más equilibrados; y tienen un papel importante en la institucionalización de las organizaciones informales.

No es sorprendente entonces que, desde la década de 1980 en adelante, la idea de que las comunidades locales puedan servir a sus propias necesidades a través de organizaciones de economía social y solidaria haya ganado impulso a nivel mundial. En muchos países, han surgido organizaciones encabezadas por ciudadanos como actores importantes

para abordar las necesidades de las comunidades locales. En Europa, se han desarrollado para producir servicios de bienestar e integrar personas desfavorecidas al mercado de trabajo; en países en desarrollo han surgido en diversos campos, como la agricultura, las finanzas (a través de iniciativas como las de microcrédito), la construcción de infraestructura y el suministro de servicios comunitarios gracias a la movilización de las comunidades locales o al apoyo de actores externos. En el continente africano, un estudio exploratorio realizado por Euricse (Parlamento europeo, 2014) confirma que la ESS es un segmento importante de la economía y que contribuye sustancialmente a mejorar el bienestar de las comunidades locales.

“UNA POLÍTICA DE DESARROLLO DESTINADA AL APOYO A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DEBE TENER COMO UNO DE SUS PRINCIPALES OBJETIVOS LA PROMOCIÓN DE MARCOS LEGALES QUE DEFINAN Y TRATEN CLARAMENTE CADA TIPO DE ORGANIZACIÓN SEGÚN SU NATURALEZA ESPECÍFICA.”

Se necesitaría mucho más trabajo de investigación para tener una evaluación integral del estado de la economía social y solidaria en general y especialmente en los países en desarrollo. Como se mencionó anteriormente, sin embargo, y según lo demostrado por la investigación disponible, hay muchas razones para creer que la economía social y solidaria puede ayudar a implementar la economía local y facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, se debe prestar más atención a este tema y se deben dirigir más políticas de desarrollo

para apoyarlo.

Dado que los marcos jurídicos y las medidas políticas apropiadas desempeñan un papel clave en la creación de un ambiente propicio para el crecimiento de las OEES, una política de desarrollo destinada al apoyo a la economía social y solidaria debe tener como uno de sus principales objetivos la promoción de marcos legales que definan y traten claramente cada tipo de organización según su naturaleza específica. Por ejemplo, para aprovechar todo el potencial de las cooperativas, la legislación cooperativa debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que las cooperativas surjan espontáneamente y operen en cualquier industria donde demuestren ser útiles, en lugar de limitarlas a sectores específicos o imponerlas en comunidades locales poco dispuestas como una herramienta para impulsar la producción.

Los actores externos, incluidos los gobiernos y los organismos públicos, también pueden desempeñar un papel clave apoyando el crecimiento de los diferentes tipos de organizaciones de economía social y solidaria, más allá de proporcionar apoyo financiero.

En general, la evidencia disponible sugiere que un factor clave que explica el éxito de

programas de desarrollo destinados a fomentar la economía social es que el apoyo debe ser

canalizado directamente a las organizaciones de la economía social y debe basarse en los intereses y las necesidades de esas organizaciones. Otro factor clave para impulsar el crecimiento y el impacto de la economía social es la disponibilidad de gerentes competentes y especializados y estructuras de gobierno adecuadas para las organizaciones de economía social. Las políticas de desarrollo deberían apoyar la investigación sobre prácticas de gestión y modelos de gobernanza, así como programas de capacitación, aumentando en particular la capacidad de los colegios y universidades.

BIBLIOGRAFIA

- Borzaga, C. y Tortia, E. (2009): “Social Enterprises and Local Economic Development”, en: A. Noya (Ed.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Paris: OECD, pp. 195-228.
- Parlamento Europeo (2014). *The Potential of the Social Economy for Local Development in Africa: An Exploratory Report*. European Parliament’s Committee on Development, Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Union. Authors: Borzaga, C. & Galera, G. <http://dx.doi.org/10.2861/59977>.
- Greffe, X. (2007): “The Role of the Social Economy in Local Development”, en: A. Noya y E. Clarence (Eds.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*. Paris: OECD, pp. 91-117.