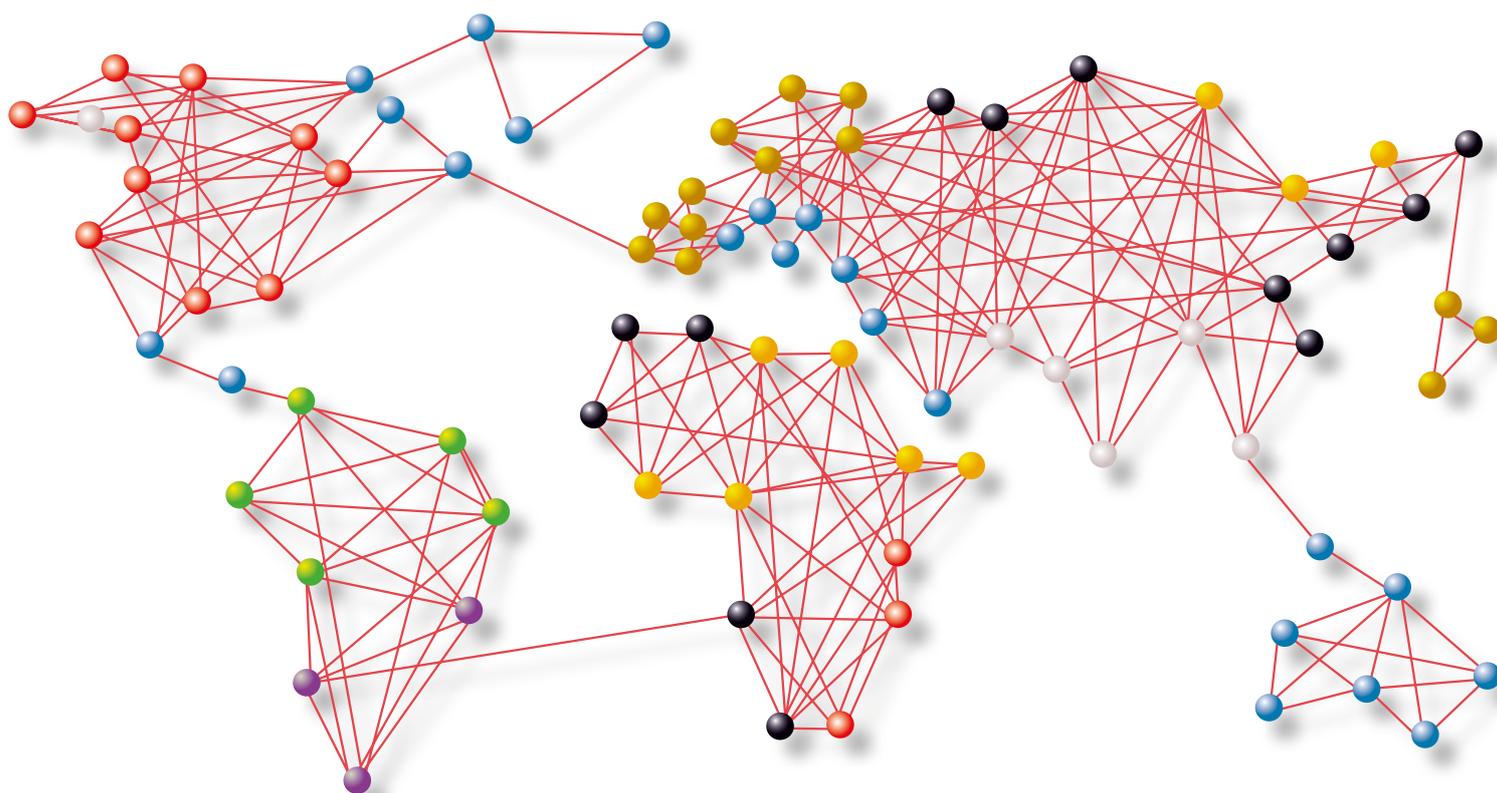


Organización
Internacional
del Trabajo



Mecanismos Financieros para Ecosistemas Innovadores de Economía Social y Solidaria

RESUMEN EJECUTIVO

Mecanismos Financieros para Ecosistemas Inovadores de Economía Social y Solidaria

RESUMEN EJECUTIVO

Samuel Barco Serrano¹, Riccardo Bodini², Michael Roy,³ Gianluca Salvatori⁴

¹ Co-fundador y Director General de la Cooperativa SOKIO.

² Director de Euricse.

³ Profesor de Sociología Económica y Política Social, Yunus Centre for Social Business and Health/Glasgow School for Business and Society, Glasgow Caledonian University.

⁴ Secretario General de Euricse.

Para acceder al informe completo, consulte:
FINANCIAL MECHANISMS FOR INNOVATIVE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY ECOSYSTEMS /
International Labour Office – Geneva: ILO, 2019 1 v. 9789220311097 (print), 9789220313558 (web PDF)

Para obtener más información, visite nuestro sitio web:
www.ilo.org/publns o contactar ilopubs@ilo.org.

Coordinado por: Roberto Di Meglio & Valentina Verze de la OIT, Ginebra
Diseño y composición por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia

PRÓLOGOS

La 9ª edición de la Academia de Economía social y solidaria, que tuvo lugar en septiembre de 2015 en Luxemburgo, puso claramente de manifiesto la necesidad de examinar más de cerca las necesidades financieras de las organizaciones de ESS en relación con las especificidades de las empresas y organizaciones de ESS.

En mi opinión, apoyar el proyecto de investigación de la OIT sobre Mecanismos Financieros para Ecosistemas Innovadores en la Economía Social y Solidaria y, por lo tanto, explorar los diferentes mecanismos de financiación que existen, es la quintaesencia para fomentar el desarrollo de la economía social y solidaria.

Las crisis financieras, el acceso limitado al crédito asequible por parte de las organizaciones de ESS y la comercialización del microcrédito apuntan a la necesidad de transformar los sistemas financieros. Las organizaciones de ESS siguen teniendo dificultades para acceder a la financiación, lo que impide, entre otras cosas, que todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos, realicen todo el potencial de la ESS para la creación de empleos decentes.

Luxemburgo es el segundo mayor centro de fondos de inversión del mundo, líder mundial en finanzas inclusivas y plataforma internacional líder en finanzas sostenibles, por lo que creo firmemente que podemos desempeñar un papel pionero a nivel europeo e internacional y por mi parte contribuiré activamente al diseño y aplicación de políticas e iniciativas en materia de finanzas sociales para apoyar a las empresas y organizaciones de la ESS, así como a la construcción de nuevas redes y al fortalecimiento de las existentes



entre el mundo de las finanzas, los actores de la ESS y otras partes interesadas.

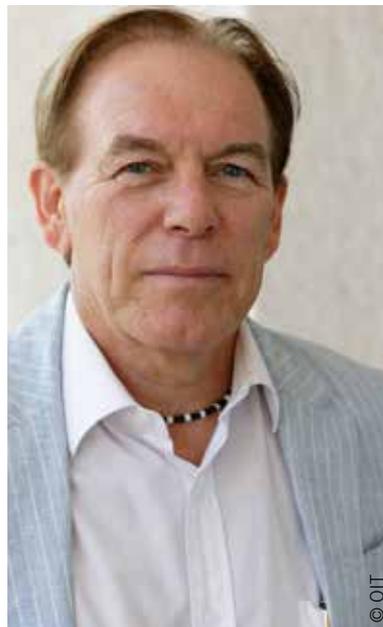
En el próximo año, seguiré firmemente comprometido con la economía social y solidaria y los correspondientes mecanismos de apoyo financiero. ■

Dan Kersch
*Ministro de Trabajo,
Empleo y Economía
Social y Solidaria*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una larga tradición y experiencia en la economía social y solidaria. De hecho, la Unidad de Cooperativas de la OIT fue creada en 1920, un año después de la creación de la OIT, y el primer documento oficial que hace referencia directa a las empresas de la economía social remonta al año 1922.

El compromiso de la OIT con el avance de la ESS se basa en su Constitución, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 y en la Declaración de la OIT sobre el futuro del trabajo de 2019, en la que se indica que la OIT debería concentrar sus esfuerzos en *«apoyar el papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo mediante la promoción de un entorno propicio para la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles, en particular las microempresas, las pequeñas y medianas empresas, así como las cooperativas y la economía social y solidaria, a fin de generar trabajo decente, empleo productivo y mejores condiciones de vida para todos»*.

Existe un interés creciente por los modelos económicos basados en la cooperación, el mutualismo y la solidaridad. La economía social y solidaria está formada por empresas y organizaciones, en particular cooperativas, mutuales, asociaciones y empresas sociales, que tienen la particularidad de producir bienes, servicios y conocimientos, persiguiendo al mismo tiempo objetivos económicos y sociales para fomentar la participación y la solidaridad. Junto con la Iniciativa del Centenario del Futuro del Trabajo, la OIT organiza desde hace varios años la Academia de Economía Social y Solidaria, un evento de formación interactivo de cinco días sobre la Economía Social y Solidaria (ESS) que reúne a gobiernos, responsables políticos, académicos y profesionales de la ESS de todo el mundo. Los intercambios realizados durante las sesiones están orientados a lograr los objetivos de la Academia centrados a contribuir a una mejor comprensión del concepto de ESS, subrayando la relevancia de la ESS como paradigma de desarrollo alternativo y complementario, tanto en el marco del Programa de Trabajo Decente de la OIT como en el Programa de Desarrollo Sostenible de 2030, nuevas redes de ESS y fortaleciendo las ya existentes, facilitando el intercambio de mejores prácticas,



conocimientos, creando y fomentando una comunidad de prácticas de ESS.

En la IX edición de la Academia de la OIT sobre ESS celebrada en Luxemburgo en 2015, se dio el claro mandato de examinar más de cerca los mecanismos financieros que fomentan las organizaciones de ESS,

especialmente a nivel de ecosistema. Por lo tanto, la OIT ha decidido profundizar la forma en que se pueden fomentar los ecosistemas de la ESS, los recursos financieros que se pueden poner a disposición y los que se puede acceder para apoyar el crecimiento de las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS) y sus ecosistemas.

Nos gustaría aprovechar esta oportunidad para agradecer al Gobierno de Luxemburgo y especialmente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Economía Social y Solidaria por el apoyo continuo y el compromiso común en la promoción de la ESS en el marco de la promoción del Programa de Trabajo Decente. Por otra parte, queremos agradecer a los autores del documento Samuel Barco, Riccardo Bodini, Michael Roy y Gianluca Salvatori del Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (Euricse), por su trabajo en la investigación y elaboración de esta publicación, basada en ocho estudios de caso nacionales.

Le deseamos una buena lectura y esperamos que pueda aportarle nuevas perspectivas sobre su labor en favor de un futuro del trabajo centrado en el ser humano. ■

Vic van Vuuren
Director del Departamento de Empresas
OIT Ginebra

ÍNDICE

Prólogos.....	v
Agradecimientos.....	2
Resumen	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y SUS ECOSISTEMAS	7
2.1 Los ecosistemas de la ESS	7
2.2 El papel y el potencial de la ESS.....	8
3. MECANISMOS FINANCIEROS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA	11
3.1 Principales proveedores financieros de la ESS.....	12
3.2 Principales mecanismos financieros de la ESS	14
4. INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA ECOSISTEMAS DE SSE INNOVADORES: TEMAS GENERALES Y CUESTIONES TRANSVERSALES	16
4.1 Una historia de dos paradigmas: una cuestión de autonomía del Estado y de espíritu emprendedor	17
4.2 Reconsiderar la noción de riesgo financiero a la luz de las organizaciones empresariales colectivas.....	18
4.3 Más allá de la narrativa dominante: la importancia de las fuentes internas de capital	18
4.4 La actitud tibia hacia la inversión de impacto y otras innovaciones financieras	19
4.5 La importancia de un «enfoque combinado»	19
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
Referencias bibliográficas.....	23

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen al Ministerio de Trabajo, Empleo y Economía Social y Solidaria del Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo por su financiación y apoyo, y a la OIT por haber encargado este proyecto, el último de una serie de iniciativas dedicadas a las importantes cuestiones en torno al crecimiento y desarrollo de la Economía Social y Solidaria (ESS) en todo el mundo. Roberto Di Meglio y Valentina Verze de la OIT, en particular, junto con sus colegas Guy Tchami, Valerie Breda y Young Hyun Kim, proporcionaron orientación y comentarios útiles en varias etapas del proyecto, al igual que Vanessa Schummer, Nadine Muller y Marco Estanqueiro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Economía Social y Solidaria del Gobierno de Luxemburgo. También agradecemos a todos los expertos en los temas de finanzas y ESS que se tomaron el tiempo para proporcionar valiosos aportes e ideas, mencionando en particular a Antonella Noya (OCDE), Craig Churchill (OIT), Ariel Guarco (ICA) y Nicolas Schmit (Comisario designado de Empleo de la UE), junto con muchos otros en los ocho países estudiados por el proyecto.

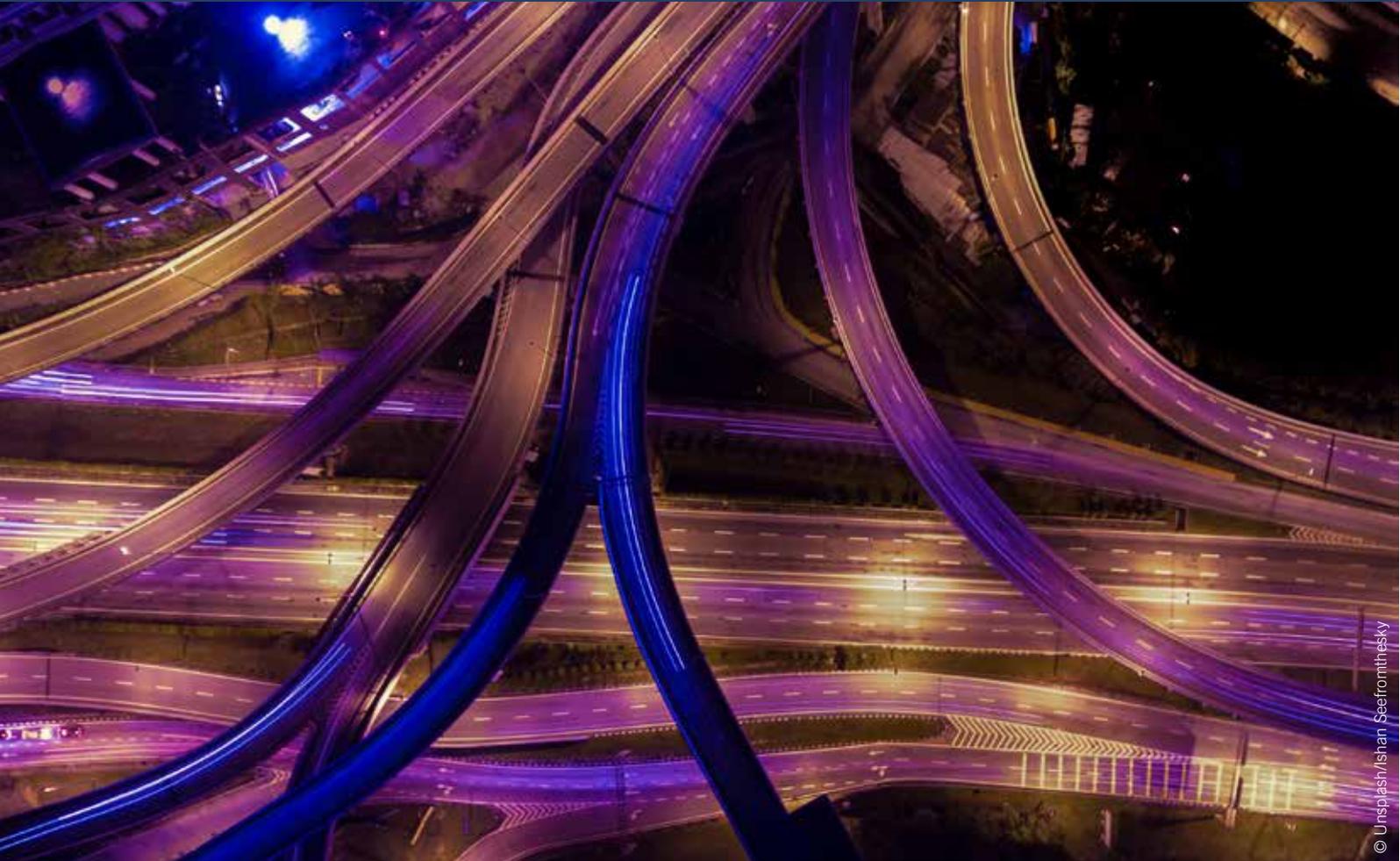
El trabajo fue realizado por un equipo de investigación compuesto por los autores junto con Flavio Bazzana (Universidad de Trento), Ivana Catturani (Universidad de Trento y EURICSE) y Chiara Carini (EURICSE), quienes hicieron importantes contribuciones al proyecto. Los autores agradecen especialmente a los nueve investigadores que llevaron a cabo los estudios de casos nacionales: Juan Fernando Alvarez (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia), Mohamed Bazi (Universidad de Casablanca Hassan 2, Marruecos), Jean-Christophe Burkel (ULESS, Luxemburgo), Caitlin McMullin (Universidad de Montreal, Quebec), Mario Moniz (SOLMI, Cabo Verde), Jonghyun Park (Gyengnam National University of Science and Technology, Corea del Sur), Giovanni Sartori e Ivana Catturani (EURICSE, Italia), y Javier Vaca (Consultor de Finanzas Inclusivas, Ecuador). La importante y a menudo desafiante investigación que llevaron a cabo en sus respectivos países, recopilando y presentando información cuantitativa y cualitativa sobre los ecosistemas de la ESS y los mecanismos financieros relacionados, finalmente hicieron posible este trabajo. ■

RESUMEN

Este documento resume los resultados del proyecto «Mecanismos Financieros para Ecosistemas Innovadores de Economía Social y Solidaria», diseñado para fomentar una mejor comprensión de las diferentes formas en que los recursos financieros pueden estar disponibles y ser accesibles para apoyar el crecimiento de las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS) y sus ecosistemas. Basándose en una revisión de la literatura sobre ecosistemas de ESS y su importancia para abordar los desafíos relacionados con el futuro del trabajo y el desarrollo económico local, y después de un análisis minucioso de los diferentes tipos de proveedores y mecanismos financieros potencialmente disponibles para las organizaciones de ESS, el estudio examina la evidencia de ocho países de todo el mundo para extraer un conjunto de conclusiones y recomendaciones de políticas. Entre los temas clave que surgen del trabajo se encuentra la observación de que las organizaciones de ESS tienen acceso rutinario a muchas fuentes diferentes de financiación, pero también tienen especificidades en términos de objetivos, sectores de actividad,

gobernanza y estructuras de propiedad que requieren una cuidadosa adaptación de las fuentes y mecanismos financieros para evitar distorsiones y desviaciones de la misión. Sin dar por sentado que las organizaciones de ESS tienen mayores dificultades que las empresas tradicionales de tamaño similar, y sin asumir que los instrumentos financieros más innovadores son también los más eficaces y los que mejor se adaptan a las necesidades de las organizaciones de ESS, los resultados del proyecto ponen en duda algunos de los principios más extendidos (aunque a menudo infundados) sobre el acceso a la financiación para las organizaciones de ESS y resalta la importancia de un enfoque mixto que pueda combinar con éxito las fuentes de financiación internas y externas, públicas y privadas, de mercado y no de mercado. El objetivo es apoyar el crecimiento de los ecosistemas de la ESS que puedan seguir abordando los problemas sociales y proporcionar alternativas viables a sus causas profundas. Se encuentra a disposición un informe de investigación completo, con una descripción más detallada de los antecedentes, la metodología y los resultados de la investigación. ■

1. INTRODUCCIÓN



En un contexto global caracterizado por desafíos complejos y apremiantes, la economía social y solidaria (ESS) está recibiendo cada vez más atención por su papel y potencial para abordar los problemas sociales a los que se enfrentan los individuos y las comunidades en todos los continentes. Según la definición propuesta por la OIT (2009), la ESS incluye *«las empresas y organizaciones, en particular las cooperativas, mutuales, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, que tienen la característica específica de producir bienes, servicios y conocimientos, al mismo tiempo que persiguen objetivos económicos y sociales y fomentan la solidaridad»*¹. Este universo

está compuesto tanto por organizaciones mutuales que atienden las necesidades de sus miembros (mutuales, cooperativas tradicionales, algunos tipos de asociaciones, etc.) como por organizaciones que atienden las necesidades de la sociedad en general (cooperativas sociales, fundaciones, algunas asociaciones, etc.). También incluye a las empresas sociales, que pueden adoptar diversas formas de organización, incluidas las que no suelen estar asociadas a la ESS (como las empresas de accionistas o de responsabilidad limitada). Lo que distingue a todas estas organizaciones, además de sus objetivos, es su propiedad colectiva y sus estructuras de gobierno, que garantizan que respondan a las

¹ Aunque no existe una definición oficial propuesta por la OIT, la Conferencia Regional sobre Economía Social y Solidaria de la OIT, La respuesta de África a la crisis mundial (octubre de 2009) definió la ESS como un *«concepto que se refiere a las empresas y organizaciones, en particular las cooperativas, mutuales, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, que tienen la característica específica de producir bienes, servicios y conocimientos, al mismo tiempo que persiguen objetivos económicos y sociales y fomentan la solidaridad»*.

necesidades de las partes interesadas que son diferentes de los inversores. De hecho, si bien existen diferencias significativas en la forma en que estas organizaciones están estructuradas y operan en todo el mundo, todas ellas tienen en común un fuerte enfoque en la atención de las necesidades humanas básicas y una estrecha alineación con los intereses de las comunidades en las que están ubicadas.

A medida que las organizaciones de ESS están involucradas en la producción de bienes y servicios, el uso de recursos financieros de diversos tipos siempre ha sido una parte importante de sus operaciones, y las organizaciones de ESS de todo el mundo utilizan rutinariamente mecanismos financieros que, en algunos casos, son los mismos que los de todas las demás empresas y, en otros, se adaptan a sus propias características. Dada la importancia de la ESS, algunos de estos mecanismos han sido establecidos por los gobiernos, mientras que en muchos otros casos las organizaciones de ESS han creado estructuras dentro de sus ecosistemas diseñadas para facilitar el acceso a los recursos financieros de las instituciones de crédito (como en el caso de los fondos de garantía mutua, por ejemplo) o incluso han creado sus propios fondos para apoyar la inversión y el crecimiento (como en el caso de los fondos mutuos cooperativos).

Al mismo tiempo, y quizás no de forma sorprendente dadas sus estructuras de gobierno y los sectores económicos en los que operan, las organizaciones de la ESS siempre han estado menos preparadas para acceder a mecanismos financieros que conllevan importantes ganancias de capital o que asignan derechos de propiedad a los inversores. Por esta razón, muchos de los mecanismos financieros que suministran gran parte del capital a las empresas con fines de lucro se han aplicado poco a la economía social y solidaria.

Con el aumento de la atención a la ESS como una posible solución a los problemas sociales actuales y emergentes, la disponibilidad de recursos financieros para las organizaciones de ESS se ha convertido en un tema prominente en el debate público. Coincidentemente, tras la crisis financiera de 2008, el sector de los servicios financieros se ha visto sometido a un mayor escrutinio y a una mayor presión para que desempeñe un papel en el apoyo a los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales que facilitan la transición hacia una economía más sostenible. Probablemente como resultado de la confluencia de estas dos tendencias, las finanzas se han vinculado

cada vez más a atributos éticos y sostenibles («finanzas sociales», «finanzas de impacto», «banca ética», «finanzas sociales y solidarias», «finanzas con un propósito»), en un sinfín de nuevas iniciativas que han sido adoptadas por una amplia gama de actores con diversas motivaciones.

En este contexto, es cada vez más importante evaluar de la manera más rigurosa posible qué tipo de recursos financieros están (o deberían estar) a disposición de las organizaciones de ESS, para qué fines se utilizan y de qué manera se puede acceder a ellos. Desafortunadamente, existe una falta generalizada de datos e información confiable sobre este tema, y si bien el discurso predominante presenta a las organizaciones de ESS como carentes de recursos financieros y con dificultades para acceder al capital, las pruebas empíricas son escasas.

El proyecto «Mecanismos Financieros para Ecosistemas Innovadores de Economía Social y Solidaria» se propuso esclarecer este complejo conjunto de cuestiones, en un intento de fomentar una mejor comprensión de los ecosistemas (es decir, los complejos conjuntos de relaciones e interacciones entre las organizaciones de ESS, sus partes interesadas y su entorno circundante) que favorecen a la ESS, y los mecanismos financieros que la apoyan y consolidan. Utilizando una combinación de revisión de la literatura, entrevistas con informantes clave, estudios de caso y datos cuantitativos de ocho países de todo el mundo, el equipo del proyecto procedió a identificar y revisar una amplia variedad de fuentes potenciales de financiamiento para la ESS, así como los diferentes mecanismos a través de los cuales estos recursos podrían ponerse a disposición de las organizaciones de ESS.

En particular, el proyecto se articuló en tres etapas. La primera etapa se centró en el desarrollo de una visión global de las fuentes y mecanismos financieros, analizando las principales características de cada uno de ellos y su posible aplicación a las distintas necesidades y en las distintas etapas de la vida de una organización de economía social y solidaria. Este trabajo se centró tanto en los mecanismos financieros «generales» disponibles para todas las empresas como en los mecanismos financieros que son más específicos de la ESS, incluyendo, por ejemplo, las fuentes internas de capitalización facilitadas por una restricción en la distribución de beneficios, la filantropía y las donaciones, etc.

La segunda etapa del proyecto fue diseñada para revelar cómo están estructurados los ecosistemas de la ESS y qué tipo de mecanismos financieros utilizan las organizaciones de ESS, reuniendo evidencia de ocho países de cuatro continentes que representan una amplia variedad de contextos sociales, económicos, culturales y políticos. Basándose en un modelo y una metodología compartidos, la investigación en cada país se centró en una descripción del contexto socioeconómico local, de las raíces y los factores impulsores de la ESS en ese país, y del ecosistema local de la ESS, incluyendo los datos disponibles sobre los diversos actores e impulsores de la ESS, sobre el marco político y legal, así como sobre otras cualidades más intangibles del ecosistema, tales como la apertura, la cultura, la redundancia, la resiliencia, etc. Los informes nacionales también abordaron específicamente la cuestión del acceso a la financiación en el país y los principales mecanismos financieros utilizados por las organizaciones de ESS.

La tercera etapa del proyecto consistió en un análisis comparativo de toda la información recopilada a través de los estudios de caso nacionales y de varias entrevistas con informantes clave, con el fin de determinar los principales temas transversales y las cuestiones generales que surgieron con respecto a las cuestiones clave de la investigación. Basándose en estas observaciones, el equipo del proyecto elaboró un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

El trabajo se llevó a cabo durante 12 meses y estuvo a cargo de un equipo de quince investigadores, compuesto por un equipo central del proyecto que incluía expertos en finanzas, análisis estadístico, análisis de ecosistemas y ESS, y ocho investigadores nacionales seleccionados en cada país en base a su experiencia. Los investigadores nacionales, en particular, hicieron un trabajo sobresaliente, recogiendo y analizando mucha más información de la que podría incluirse en el informe final, que sólo presenta una síntesis de lo que surgió del análisis en cada país.

A efectos del presente documento, los resultados del proyecto se resumen en cuatro capítulos: el primer capítulo describe la ESS y su importancia con respecto a algunos desafíos clave como el futuro del trabajo y el desarrollo económico local. El segundo capítulo ofrece una visión general de los principales mecanismos financieros teóricamente disponibles para las organizaciones de ESS y propone algunas formas de clasificarlos y analizarlos. En el cuarto capítulo se presentan los resultados del análisis comparativo de los ocho estudios de casos de países, se destacan los temas clave que surgen de una revisión de la evidencia disponible y se proponen algunas líneas de investigación futuras. El último capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones que se pueden extraer del trabajo.

Se encuentra disponible un informe de investigación completo, con una descripción más detallada de los antecedentes, la metodología y los resultados de la investigación. ■

2. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y SUS ECOSISTEMAS



2.1 Los ecosistemas de la ESS

Este informe trata de superar la complejidad de explicar un concepto tan «fluido y controvertido» (Amin, 2009; Teasdale, 2012) como el de la ESS mediante la adopción de un enfoque pragmático. Si bien términos como economía social, economía solidaria y economía social y solidaria pueden tener diferentes significados en función del contexto geográfico, cultural o político, a efectos del presente estudio se ha considerado que la ESS es un concepto

general que designa a las empresas y organizaciones de la economía social y solidaria, en particular las cooperativas, las mutuales, las asociaciones, las fundaciones, las organizaciones sin fines de lucro y las empresas sociales, que tienen la particularidad de producir bienes, servicios y conocimientos, al tiempo que persiguen objetivos tanto económicos como sociales y fomentan la solidaridad ². Todas estas organizaciones también comparten estructuras de

² «La Economía Social: La Respuesta de África a la crisis mundial» (Africa's response to the Global Crisis), Conferencia Regional de la OIT sobre Economía Social, octubre de 2009.

Figura 2.1: Entidades sociales y solidarias



Fuente: Adaptación del autor de una figura de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2017)

gobernanza y propiedad que tienen como prioridad las necesidades de las partes interesadas, que son diferentes de las de los inversores.

Al mismo tiempo, es evidente que la ESS es mayor que la suma de las unidades económicas que componen este sector de la economía. Cualquier análisis que lo reduzca a sus componentes sería insuficiente para abordar elementos clave (incluyendo el papel de los recursos financieros) y transmitir satisfactoriamente la complejidad de la ESS. Para empezar a comprender los complejos entornos en los que existen estas organizaciones, se utilizan cada vez más metáforas como «ecosistemas».

El término «ecosistema» se utilizó por primera vez en los estudios de la economía tradicional hace un cuarto de siglo (Moore, 1993), aunque el concepto también se hace eco de otras líneas de investigación en el ámbito del desarrollo local, como los «distritos industriales» estudiados en Italia por Becattini (1979 y 1987) y Bagnasco (1977), los «clusters» o agrupaciones investigados por Porter (1998), y los «sistemas de producción local» franceses. En los últimos años, ha surgido una corriente de literatura en la que 'ecosistema' ha sido tomado como «la unión de perspectivas culturales localizadas, redes sociales, capital de inversión, universidades y políticas económicas activas que crean entornos favorables a los emprendimientos basados en la innovación» (Spigel, 2017, pág. 1042).

Otro concepto que es importante aclarar es el de «innovación», como se menciona en el título de este informe. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de «ecosistemas innovadores en economía social y solidaria»? La cuestión no es trivial, ya que la innovación en este contexto no puede reducirse a una observación cronológica (en el sentido de las soluciones «más nuevas» o más novedosas) ni siquiera a los aspectos meramente tecnológicos (en el sentido de las soluciones que utilizan los instrumentos financieros más actualizados o «de moda»). Para ser considerado innovador, un ecosistema debe contribuir con nuevos elementos que también involucran acuerdos organizativos e institucionales, las interacciones entre los diversos componentes, la orientación al cambio y otros aspectos sociales que amplían la definición.

2.2 El papel y el potencial de la ESS

La ESS ha demostrado que es capaz de desafiar los factores sistémicos «ascendentes» que moldean nuestra vida cotidiana y nuestro trabajo mediante la promoción de nuevas formas de producción, intercambio y consumo (véase Roy & Hackett, 2017). Las empresas de ESS a menudo pueden aprovechar recursos que son inaccesibles para las empresas convencionales y son más equitativas en

la distribución del valor agregado que producen. Por lo tanto, la ESS parece ser no sólo una cura paliativa para los síntomas de los problemas, sino también una fuerza para abordar las cuestiones estructurales necesarias para un cambio genuino y transformador. En particular, hay dos grandes áreas en las que la ESS puede desempeñar, y de hecho ya está desempeñando, un papel significativo: fomentar un desarrollo económico local más equitativo y sostenible, y dar respuesta a los retos relacionados con el futuro del trabajo. A continuación se analizan brevemente el papel y el potencial de la ESS con respecto a estas dos cuestiones.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Con respecto al desarrollo económico local, la ESS es capaz de reflejar los componentes culturales y sociales de los contextos locales, y de proporcionar soluciones adecuadas para ello. Bodini et al., 2017 (pág. 3) explican que «el desarrollo local no es sólo el resultado, en un lugar dado, de un proceso más amplio 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 regenerar respuestas a sus propias necesidades».

Bajo esta visión del desarrollo, en la que la gente, la cultura, las relaciones y los procesos sociales juegan un papel clave, la ósmosis entre la comunidad local y el sistema de producción es muy importante. La estructura de gobernanza participativa de las organizaciones de ESS y su atención a la integración social las hacen más abiertas a este tipo de interacción y, en última instancia, «más capaces de identificar la demanda que surge de sus comunidades y de producir los bienes y servicios que se necesitan a nivel local, así como de aprovechar recursos que no se utilizarían si sólo dependieran de las relaciones contractuales y monetarias».

Dado que la producción de «bienes cuasipúblicos» y de bienes y servicios de interés general se basa en la confianza y la participación, las formas de gobernanza colectiva que caracterizan a las organizaciones de ESS pueden ser más eficientes y eficaces que las formas de gobernanza más tradicionales, basadas en la jerarquía o en la burocracia, y sostener el desarrollo endógeno a medio y largo plazo (Borzaga y Tortia, 2009).

Al mismo tiempo, la naturaleza de las organizaciones de ESS hace más probable que se tomen en cuenta no sólo los objetivos privados sino también los colectivos, lo que permite una mejor adecuación entre el crecimiento económico y las necesidades de los actores locales (Borzaga y Tortia, 2009). En resumen, debido a sus características, las ESS tienen un impacto beneficioso en el desarrollo social y económico, apoyando el crecimiento sostenible e inclusivo, generando empleo, combatiendo la pobreza y contribuyendo a un uso y asignación más equilibrado de los recursos.

EL FUTURO DEL TRABAJO

Existen varias razones por las que el papel de la ESS en el futuro del trabajo está destinado a crecer en importancia. Las más importantes pueden resumirse a continuación:

- La tendencia a la automatización en sustitución del trabajo manual parece afectar menos a los trabajos en los que la dimensión relacional y las relaciones cara a cara con el usuario son fundamentales. Muchas de las profesiones que entran en esta categoría incluyen los servicios personales, la asistencia social y sanitaria y la educación, sectores en los que la presencia de las organizaciones de la economía social y solidaria es tradicionalmente fuerte. También es probable que la importancia de estos sectores aumente debido a la tendencia al envejecimiento y a la necesidad cada vez mayor de formación y educación en nuestras sociedades.
- Muchos de estos servicios han sido prestados en el pasado por el sector público, especialmente en países con una tradición más larga de estados de bienestar. Pero el estado actual de los presupuestos públicos y las perspectivas de futuro poco alentadoras sugieren que este modelo ya no es sostenible. Existen factores estructurales a largo plazo que conducen a un aumento de la demanda de servicios sociales y de interés general, pero la respuesta a estas necesidades también debe darse a través de la movilización de recursos privados y de la ESS.
- El aumento de la desigualdad social hace que la cuestión de la inclusión social sea cada vez más apremiante. Las organizaciones de la ESS

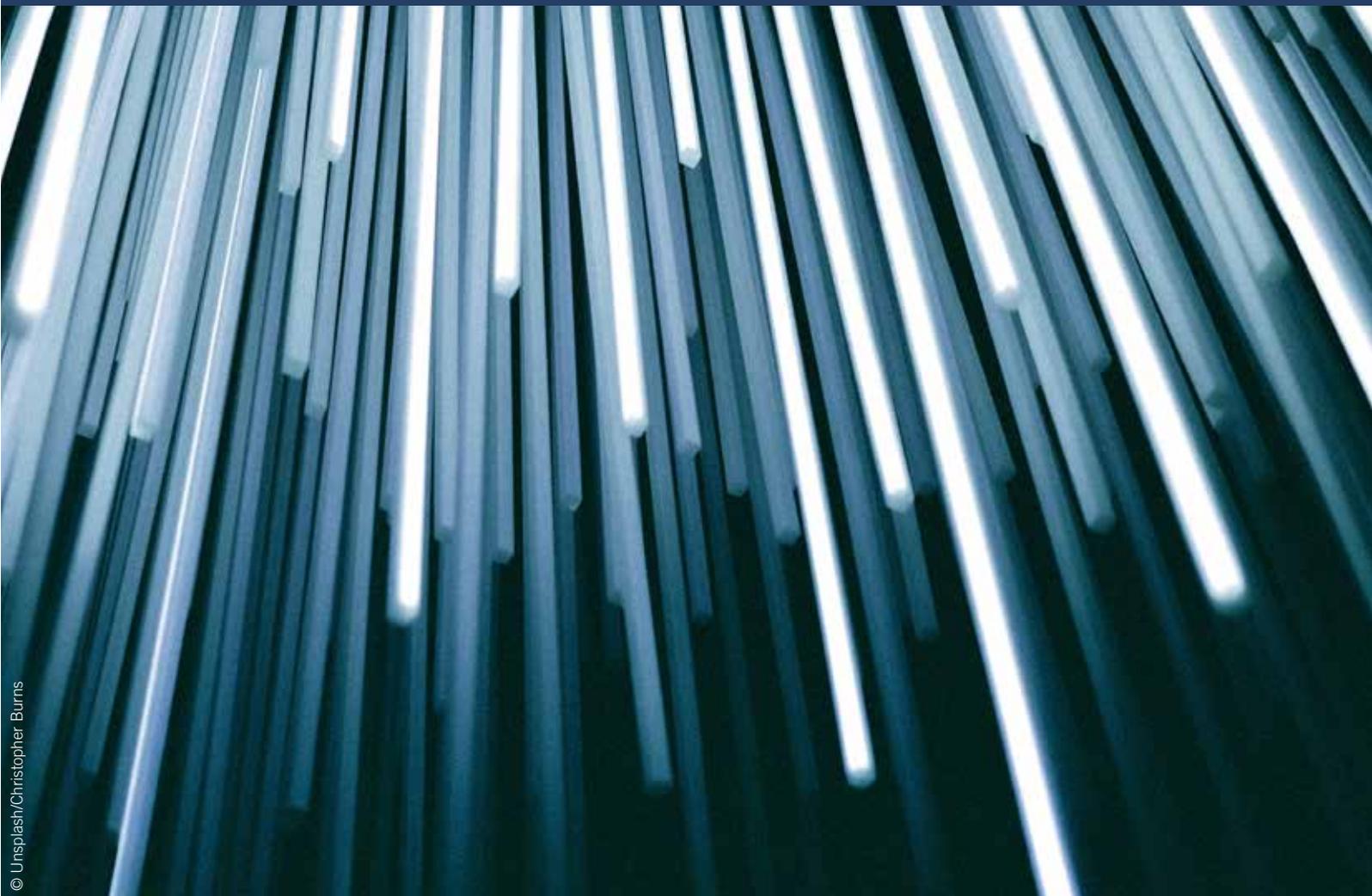
suelen estar organizadas específicamente para proporcionar oportunidades de educación y desarrollo y, de hecho, para la creación de empleo para el creciente número de personas vulnerables que se encuentran en situación de desventaja o que se ven privadas del derecho al empleo en el mercado laboral general. Las oportunidades de trabajo que ofrece la economía social y solidaria han demostrado ser beneficiosas para grupos sociales específicos, como los inmigrantes y refugiados recién llegados, las personas con discapacidades físicas o mentales, etc;

- Sin embargo, la integración de los trabajadores desfavorecidos no es en absoluto el único, ni siquiera el principal ámbito en el que la ESS contribuye a la creación de empleo. De hecho, Borzaga et al (2017) señalan que las organizaciones de ESS siempre han ayudado a crear y preservar empleos en sectores tradicionales, desde la agricultura hasta la producción. Pueden proporcionar empleos estables y de calidad, facilitar la entrada de las mujeres en la fuerza laboral y ayudar a los trabajadores a pasar del empleo informal al formal. Las organizaciones de ESS también pueden proporcionar más estructura y seguridad en los empleos en sectores que están en riesgo de formas de trabajo informales o atípicas. Esto se considera especialmente importante para

el futuro del trabajo, ya que se espera que una mayor proporción del empleo proceda del sector de los servicios, en particular del cuidado personal y de los servicios sociales. Debido al auge de la economía “gig”, es probable que el trabajo esté mucho menos estructurado que en el pasado, a menudo con salarios bajos o con la incapacidad de garantizar el mismo nivel de ingresos y seguridad que las formas tradicionales de empleo (no sólo en términos de salario, sino también en términos de pensiones y condiciones de trabajo).

- Además de estas funciones consolidadas, la ESS tiene un potencial significativo para la creación de empleo en sectores nuevos o emergentes, especialmente cuando los empleos tienen un alto contenido relacional. En otras palabras, frente a las transformaciones que están reconfigurando el mundo del trabajo, la ESS constituye un baluarte para todas aquellas actividades de carácter marcadamente social y empático. Por esta razón, la importancia de la ESS para el futuro del trabajo no se limita a un papel residual que sólo afecta a las personas más desfavorecidas, sino que también muestra una manera de transformar el mundo del trabajo, creando nuevos empleos basados en competencias y habilidades que no pueden ser sustituidas por algoritmos. ■

3. MECANISMOS FINANCIEROS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA



© Unsplash/Christopher Burns

No cabe duda de que la financiación puede desempeñar un papel importante en el apoyo a la ESS y en su crecimiento y realización. Desafortunadamente, es extremadamente difícil evaluar con precisión la demanda de financiación por parte de las organizaciones de ESS, por dos razones principales. En primer lugar, hay una falta generalizada de datos sobre estas organizaciones que a menudo dificulta la cuantificación, incluso del tamaño de la ESS en cada país, en términos de rotación y empleo, por no hablar de la demanda y el uso de los recursos financieros. Cuando los datos

están disponibles, como en el caso de Italia, parece confirmar que las necesidades de las organizaciones de ESS no son cualitativamente diferentes de las de otras empresas y que sus niveles de capitalización son adecuados. Sin embargo, esto también podría deberse al hecho de que los datos tienden a estar disponibles en aquellos países donde la ESS y sus ecosistemas están más estructurados y maduros, y por lo tanto también están mejor equipados para acceder a los recursos financieros generales o tienen más tiempo para desarrollar fuentes y mecanismos propios adecuados. En segundo lugar, la ESS incluye

un conjunto extremadamente diverso de actores, y la variabilidad de sus necesidades financieras es tan grande como su diversidad en términos de sectores de actividad, tamaño y fases del ciclo de vida.

Al mismo tiempo, dado que las organizaciones de ESS se dedican a la producción de bienes y servicios, al igual que todas las empresas, necesitan dinero para financiar sus operaciones. Los recursos financieros pueden ayudar a las organizaciones de ESS a cubrir los costos iniciales, abordar los problemas de flujo de caja y, por supuesto, financiar las inversiones necesarias para crecer y responder a las nuevas necesidades o a las condiciones cambiantes del mercado. De hecho, desde un punto de vista conceptual, no hay razón para creer que las necesidades financieras de las organizaciones de ESS sean intrínsecamente diferentes de las de cualquier otro tipo de empresa. Junto con estas similitudes, sin embargo, también hay diferencias importantes, y estas diferencias tienen un impacto en el tipo de financiación al que las organizaciones de ESS pueden acceder y cómo. En particular, las organizaciones de ESS, a diferencia de las empresas de accionistas, están en general diseñadas para satisfacer las necesidades de sus grupos de interés (trabajadores, clientes, voluntarios, etc.) más que para remunerar a los inversores, y sus estructuras de gobernanza dificultan la aplicación de las mismas herramientas financieras que se utilizan tradicionalmente para las empresas con fines de lucro. Sin embargo, debido a estas mismas especificidades, las organizaciones de ESS pueden acceder a fuentes de capital que las empresas tradicionales tienen más problemas para explotar. Estas incluyen, por ejemplo, fuentes internas de capitalización facilitadas por una restricción en la distribución de ganancias; filantropía y donaciones; recolección de capital en forma de préstamos o capital de sus miembros y otros interesados; y así sucesivamente.

Por lo tanto, la especificidad de la ESS con respecto a la cuestión de la financiación no debe buscarse en relación con las necesidades específicas que caracterizan a las organizaciones de ESS en comparación con las empresas tradicionales. Más bien reside en los tipos de recursos financieros de que disponen y en las formas en que se puede acceder a ellos. En otras palabras, la elección de los recursos y mecanismos financieros no se deriva de la especificidad de las necesidades, sino más bien de las limitaciones y oportunidades que resultan

del hecho que estas organizaciones no son por definición comparables a las empresas que atraen capital porque su principal objetivo es remunerar a los inversores.

El informe completo proporciona una amplia clasificación de los mecanismos financieros, mientras que aquí se incluye sólo un resumen de alto nivel de los principales proveedores de financiación y de los principales mecanismos financieros de la ESS.

3.1 Principales proveedores financieros de la ESS

Dada su naturaleza, las organizaciones de ESS pueden, al menos en teoría, recurrir a una variedad de fuentes de financiación. Estas incluyen individuos, organizaciones que pertenecen a la ESS, agencias y programas del sector público y empresas privadas con fines de lucro. Además, incluyen organizaciones especializadas en servicios financieros para la ESS, así como organizaciones que proporcionan servicios financieros para todas las empresas. A continuación se presenta una lista de los principales proveedores de financiación para las organizaciones de ESS con una breve descripción de cada uno de ellos, incluyendo individuos (ya sean miembros o accionistas de organizaciones de ESS o como financiadores externos), agencias y programas del sector público, organizaciones filantrópicas y diversos tipos de intermediarios financieros.

1. Ciudadanos particulares

Capital aportado por particulares, en su mayoría en forma de donaciones o pequeñas inversiones. Recientemente, las nuevas tecnologías, como las plataformas de financiación de multitudes en línea (crowd-funding), han facilitado una mayor desintermediación del crédito y han aumentado el potencial de esta fuente de capital.

2. Miembros, accionistas y otras partes interesadas

Capital aportado de diversas maneras por los socios o propietarios de la empresa (acciones incluyendo acciones de entidades cooperativas, cuotas de socios, donaciones, préstamos, etc.).

3. Fundaciones y entidades filantrópicas

Tradicionalmente, estas entidades invierten los activos en los mercados de acciones y bonos y utilizan los dividendos y el pago de intereses para misiones sociales.

Recientemente se ha observado un cambio hacia formas e instrumentos de filantropía empresarial e inversión de impacto que combinan una estrategia de financiación personalizada con servicios no financieros, creación de capacidad organizativa y medición del desempeño mediante la aplicación de técnicas de capital de riesgo a la financiación de empresas sociales.

4. Intermediarios financieros

Bancos éticos y sociales, financiación solidaria y otros intermediarios que prestan sus servicios únicamente a empresas u organizaciones que se ajustan a su misión.

Bancos que tienen, entre sus diversas actividades, proyectos filantrópicos o líneas de productos específicos para organizaciones de ESS.

Bancos que tratan a las organizaciones de ESS como clientes tradicionales³.

5. Sector público

Subsidios e incentivos (a las organizaciones de ESS y a los posibles financiadores).

Programas que proporcionan financiación en forma de subvenciones, préstamos y garantías.

Alianzas público-privadas (por ejemplo, para el arrendamiento o cesión de edificios públicos u otros activos).

Iniciativas para el desarrollo local, por ejemplo, planes para ayudar a las organizaciones de ESS a desarrollar viviendas asequibles, construir instalaciones comunitarias y lanzar o ampliar programas que contribuyan al bienestar de la comunidad.

Cabe señalar que para muchos de estos actores la financiación de las organizaciones de ESS requiere competencias y funciones adicionales en relación con otros tipos de empresas. Por ejemplo, para emitir un perfil de financiación para un proyecto de ESS, se requiere que los intermediarios financieros entiendan y valoren los aspectos sociales de las actividades. Los intermediarios financieros con un enfoque social deben ser capaces de comprender la misión social y sus implicaciones, incluido el plazo más largo necesario para obtener rendimientos y los tipos particulares de riesgos de las inversiones.

Figura 3.1: Demanda, oferta y mecanismos financieros



³ Por ejemplo, los bancos cooperativos, si bien forman parte de la ESS, no pueden ser considerados bancos especializados, ya que ofrecen sus productos tanto a los actores de la ESS como a los clientes que no pertenecen a ella. Por el contrario, los bancos comerciales que no forman parte de la ESS podrían especializarse en trabajar con organizaciones de ESS, como en el caso de Banca Prossima en Italia.

3.2 Principales mecanismos financieros de la ESS

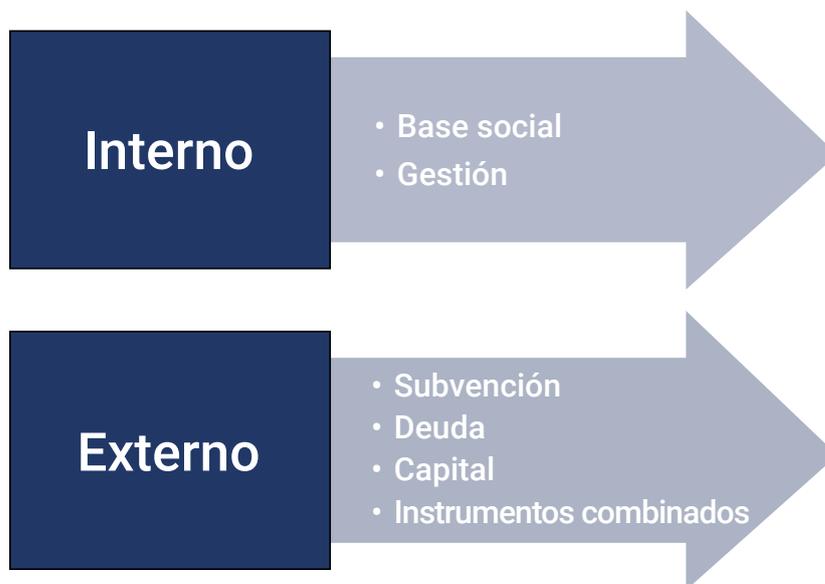
El concepto de mecanismos financieros es amplio e incluye herramientas financieras de diversa naturaleza. En general, los mecanismos financieros pueden definirse como las formas en que un proveedor pone los recursos financieros a disposición de las organizaciones que los necesitan, lo que puede tener implicaciones muy diferentes en términos de recuperación de capital, retornos esperados, derechos de propiedad, etc.

La recaudación de capital puede llevarse a cabo a través de dos categorías de fuentes de financiación: fuentes internas y fuentes externas. Las primeras consisten en capital derivado de la participación en la empresa; de su base social (préstamos o donaciones de sus miembros); de los excedentes o activos; o de instrumentos financieros internos de carácter privado (por ejemplo, minibonos). Estos últimos pueden adoptar muchas más formas, como concesiones, inversiones de capital, instrumentos de deuda y bienes raíces. Además, se pueden desarrollar herramientas mixtas que combinen las características de dos o más de estos tipos básicos. Un ejemplo es el «capital paciente» proporcionado en forma de deuda o en

forma de capital o préstamo. El objetivo principal de estas formas híbridas de inversión es una perspectiva de reabsorción a largo plazo, no la maximización de los rendimientos financieros. El término «paciente» describe esta perspectiva a largo plazo con un alto riesgo y los posibles beneficios visibles sólo a lo largo de los años. El capital híbrido es un instrumento flexible, que no requiere el pago de intereses ni la dilución de la propiedad (excepto en el caso de la subvención convertible). Está disponible tanto para los inversores que presionan para la consecución del objetivo (el incentivo para obtener la concesión tras la consecución del objetivo) como para los que deseen o puedan perder la inversión en caso de que no se logren los resultados⁴.

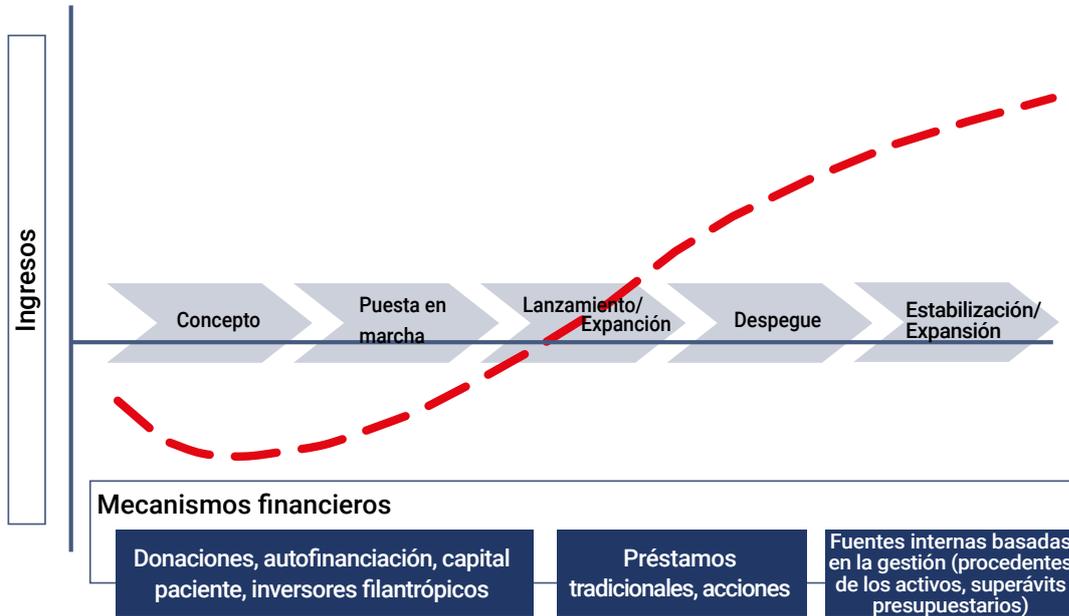
En el contexto de la evolución de las empresas, es posible distribuir los instrumentos de financiación a lo largo de una línea temporal generalizada de desarrollo de la empresa. La Figura 3.3 vincula las formas de financiación con el desempeño hipotético de los ingresos obtenidos durante la vida de la organización, desde los primeros pasos del diseño conceptual y la puesta en marcha hasta las fases de despegue y estabilización. En las primeras fases predominan las donaciones, la autofinanciación, la filantropía y el capital paciente; posteriormente, se pueden activar instrumentos de capital y deuda más sofisticados.

Figura 3.2: Mecanismos financieros internos versus externos



⁴ Como ejemplo de un fondo privado de empresa social que proporciona capital paciente, véase, por ejemplo, Acumen Fund.

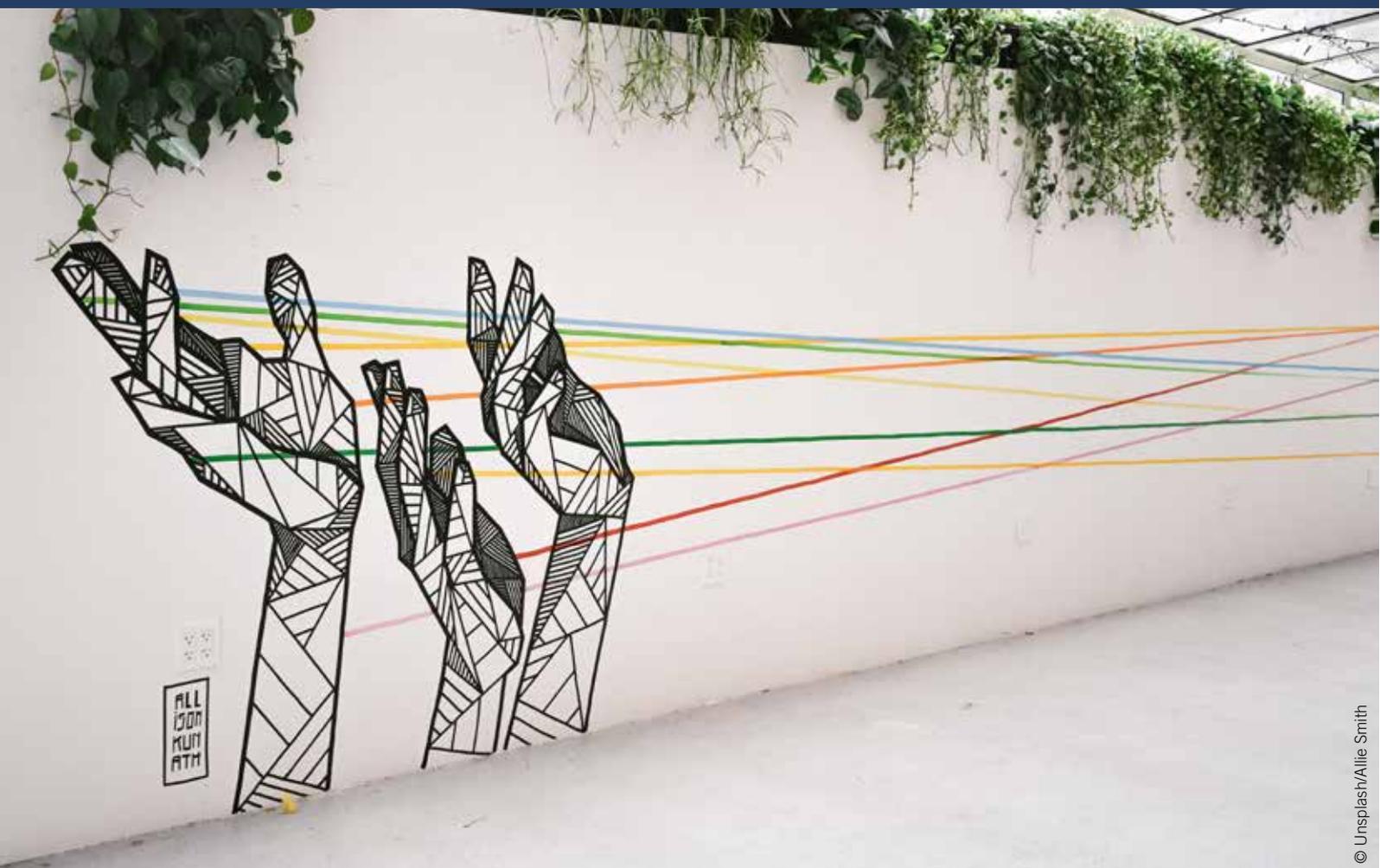
Figura 3.3: Etapas de desarrollo de una empresa de ESS y mecanismos financieros relacionados



La forma en que los diferentes mecanismos se alinean con las diferentes etapas de la vida de una empresa puede atribuirse a varios factores, entre ellos el costo (debido a la tasa de rendimiento esperada para el inversor), el riesgo percibido de la empresa, el flujo de ingresos y la acumulación de activos. En las primeras etapas, cuando la empresa tiene menos recursos, los mecanismos financieros que no esperan beneficios (como subvenciones, donaciones y autofinanciación) son claramente preferibles. A medida que aumentan los flujos de ingresos y la empresa se vuelve más estable, puede acceder a los instrumentos de deuda y capital tradicionales. Con el paso del tiempo, con la

acumulación de activos (que en las organizaciones de ESS a menudo se ve facilitada por las limitaciones en la distribución de beneficios) y los flujos de caja positivos, también es posible activar fuentes internas basadas en la gestión (superávits presupuestarios, ingresos de activos, etc.) que no están disponibles en las primeras etapas de la vida. De hecho, una de las fortalezas de las organizaciones de ESS es su capacidad de combinar diferentes tipos de mecanismos financieros, incluyendo el acceso a fuentes de financiación (tales como donaciones) que típicamente no se encuentran a disposición para las empresas tradicionales con fines de lucro. ■

4. INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA ECOSISTEMAS DE SSE INNOVADORES: TEMAS GENERALES Y CUESTIONES TRANSVERSALES



Con el fin de investigar la utilización real de los recursos financieros por parte de las organizaciones de ESS, el proyecto llevó a cabo estudios de caso en profundidad en ocho países de todo el mundo (Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Italia, Luxemburgo, Marruecos, Quebec, Corea del Sur), recopilando datos sobre los ecosistemas de ESS y analizando ejemplos de los mecanismos financieros más relevantes en esos países. Estos estudios de caso han puesto a disposición una gama bastante heterogénea de experiencias y prácticas, y los diversos niveles de complejidad y maduración de los diferentes contextos proporcionan una interesante muestra representativa que permite extraer algunas conclusiones generales.

Obviamente, si bien los casos han sido seleccionados con la intención de tener una representación bastante completa y diferenciada, no abarcan todos los instrumentos y métodos de acceso a la financiación que caracterizan a la ESS. Por lo tanto, lo que sigue debe ser considerado como una compilación de las cuestiones más relevantes, resaltando las tendencias y áreas de investigación que requieren mayor estudio. Cabe señalar también que casi todos los estudios de casos se basan en pruebas estadísticas bastante limitadas. En pocas situaciones, la ESS puede entenderse a través de la lente de un cuerpo de datos completo y articulado.

Incluso los países con sistemas más desarrollados (Italia, Luxemburgo, Quebec, Corea del Sur) presentan información incompleta. Por lo tanto, la mejora de los conocimientos cuantitativos y cualitativos es una de las primeras necesidades que se desprenden del análisis, incluidas las referencias a las indicaciones de políticas que se formularán en las recomendaciones.

4.1 Una historia de dos paradigmas: una cuestión de autonomía del Estado y de espíritu emprendedor

Como primera consideración general, debe reconocerse que en el pasado (y aún hoy en día en algunos contextos) la ESS se asociaba con demasiada frecuencia con actividades al margen de la economía, o exclusivamente con fallas del mercado y servicios sociales de naturaleza no comercial, lo que refleja una tendencia a ver el mundo a través de un lente económico estrecho y basado en el capital. Sólo más recientemente ha empezado a difundirse una visión menos «marginalista» de la ESS. Esta visión se basa en un enfoque que apunta a reincorporar la economía en la sociedad, diseñando enfoques sostenibles de desarrollo que respondan a las necesidades y deseos de las comunidades.

Este cambio de perspectiva, sin embargo, genera una dicotomía entre dos lecturas de la ESS que reflejan diferentes enfoques (o fundamentos ideológicos), uno de los cuales es más `reparador' y orientado hacia la dimensión de `solidaridad' (Colombia, Marruecos, Cabo Verde) y el otro más centrado en el potencial transformador que un enfoque más `social' puede tener en términos de mejorar algunos de los peores efectos del modelo económico existente y de hacer que la economía en su conjunto sea más eficiente, especialmente en el suministro de bienes y servicios de interés general (Italia, Quebec, Corea del Sur). Más allá de esta dicotomía también hay realidades -como Ecuador y Luxemburgo- que quedan fuera de este esquema, ya que representan más variaciones o trayectorias originales.

Mientras que el componente `solidario' de la ESS se orienta más claramente hacia el contraste de la pobreza y la inclusión social, con una prevalencia de la financiación pública y limitaciones menos estrictas en términos de sostenibilidad económica, el componente `social' se orienta hacia un modelo de acción económico que es al mismo tiempo autónomo con respecto a los recursos públicos y una alternativa al enfoque general -un modelo que no está dirigido sólo a las personas o comunidades

marginales y pobres, sino que se caracteriza por una pluralidad más amplia de actividades económicas basadas en el principio de medios económicos que satisfacen los fines sociales y en un modelo empresarial que asume los riesgos empresariales.

Estos acontecimientos se vieron fuertemente influenciados por las condiciones específicas de los contextos sociales, culturales y políticos en los que se produjeron. No es casualidad que las experiencias más innovadoras -también en materia de acceso y utilización de instrumentos financieros- hayan surgido en ámbitos en los que el sistema de economía social y solidaria se caracterizaba más desde el punto de vista de la identidad cultural y social (y en algunos casos también desde el punto de vista político, como en el caso de las reivindicaciones de autonomía de regiones con una elevada presencia de la economía social, como el País Vasco o Quebec). Desde este punto de vista, las políticas públicas que buscan fortalecer los ecosistemas de la economía social y solidaria enfrentan una limitación estructural en el sentido de que el proceso de fortalecimiento de la ESS no puede depender exclusivamente de una intervención de arriba hacia abajo, sino que está fuertemente condicionada por el contexto en el que se produce.

Si bien todos los casos examinados muestran que la idea de economía social y solidaria ha insistido históricamente en la complementariedad entre los actores de la ESS y en la importancia fundamental del papel primario regulador y redistributivo del Estado, en aquellos ecosistemas donde la lucha contra la pobreza y la inclusión de los sectores más marginales de la población es más limitada, se tiende a reproducir una relación con los poderes públicos menos independiente. En particular, en los ecosistemas de ESS menos desarrollados o en los que predomina la intervención pública, la acción de las organizaciones de la economía social y solidaria se traduce en políticas públicas, principalmente `intervenciones' (Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Marruecos). Mientras tanto, donde tienden a existir las condiciones para un proceso más sostenido de co-construcción o coproducción de políticas públicas y existe una visión de la economía social basada en la sostenibilidad económica de las organizaciones de ESS (Italia, Luxemburgo, Quebec), esos procesos de políticas de colaboración tienen como objetivo transformar las relaciones jerárquicas entre el Estado (de arriba hacia abajo) y la sociedad civil (de abajo hacia arriba) en relaciones de colaboración y co-determinación.

La estructura del ecosistema también tiene un impacto en el tema de las finanzas, ya que es la calidad del ecosistema la que determina la articulación y la eficacia del sistema financiero, y no *viceversa*. Donde la ESS puede contar con ecosistemas más desarrollados y

equilibrados, con una amplia pluralidad de actores acostumbrados a trabajar juntos y caracterizados por una estructura de poder más 'poliarca' -con una menor concentración de los instrumentos de gobierno en manos exclusivas de las instituciones del sector público- los mecanismos financieros también tienden a ser más desarrollados y complejos, con numerosas conexiones recíprocas (Italia, Quebec, Corea del Sur).

4.2 Reconsiderar la noción de riesgo financiero a la luz de las organizaciones empresariales colectivas

La percepción del riesgo por parte de los inversores debe reflejar el dualismo antes mencionado, diferenciando el perfil de riesgo en función del tipo de organización de la ESS en cuestión, que puede variar en función del grado de dependencia de la financiación pública o del grado de orientación empresarial. Este es un tema que debería ser explorado en mayor profundidad en el futuro, con el fin de contrarrestar la tendencia a considerar genéricamente que todas las organizaciones de ESS son «riesgosas» desde el punto de vista de los inversores financieros. Y también debería conllevar una mayor especificidad en la referencia al riesgo: desde la perspectiva de la ESS, el riesgo no puede calcularse únicamente en los términos utilizados por un intermediario financiero tradicional.

Además, analizando los casos de Marruecos, Cabo Verde y parcialmente Ecuador, se observa que el objetivo de combatir la pobreza y promover la inclusión social y financiera, en contextos caracterizados por la fragilidad de los ecosistemas de ESS, implica a menudo una tendencia a utilizar instrumentos financieros como el microcrédito. En estos casos, el objetivo principal parece ser proporcionar apoyo a microempresas individuales en lugar de fomentar la creación de organizaciones complejas de economía social. La impresión que dan estos casos es que el desarrollo de una economía social sólida se ve dificultado por el uso del microcrédito como herramienta principal. De hecho, su función principal parece concentrarse en la creación de condiciones mínimas de subsistencia más que en el desencadenamiento de procesos empresariales colectivos sostenibles.

Sin embargo, el caso es diferente en los países en los que las intervenciones se refieren al establecimiento o fortalecimiento de sistemas cooperativos, en los que la perspectiva de desarrollo no sólo se centra en el empoderamiento de las personas emprendedoras, sino

que trata de crear las condiciones para una prosperidad económica sostenible e inclusiva a largo plazo a través de organizaciones empresariales colectivas.

4.3 Más allá de la narrativa dominante: la importancia de las fuentes internas de capital

A partir de nuestro examen de los países donde la sostenibilidad económica y una mayor independencia de las políticas públicas son dos rasgos distintivos de las organizaciones de ESS, se desprende un cuadro de los mecanismos financieros que no se corresponde con la narrativa imperante en la actualidad, según la cual los nuevos instrumentos de financiación social desempeñarían un papel decisivo.

Incluso en sistemas más «evolucionados» como el de Luxemburgo, las necesidades financieras de las organizaciones de ESS se satisfacen en gran medida con financiación interna y con instrumentos financieros más tradicionales (como los préstamos bancarios). Al mismo tiempo, los recursos necesarios para cubrir los costes operativos se derivan principalmente -como en las empresas convencionales- de los ingresos generados por la venta de bienes y servicios (basados tanto en el gasto privado como en el público, este último a menudo como subsidio a los usuarios en forma de vales y reconocimiento de los gastos de los servicios de interés general, como la asistencia sanitaria y social). El uso de instrumentos financieros de nuevo desarrollo es menos relevante en los casos estudiados para este proyecto.

Por lo tanto, al revisar todos los posibles mecanismos financieros a los que pueden acceder las organizaciones de ESS, y con el fin de determinar cuáles son más o menos accesibles, es importante tener en cuenta que estas organizaciones tienden a evitar un desequilibrio excesivo entre los recursos financieros internos y externos. La razón de esta especificidad es que las organizaciones de ESS requieren productos financieros que se entregan no sólo sobre la base de su viabilidad financiera, sino también alineados con los principios y las metas sociales que persigue la organización que solicita financiación. Esta es la principal motivación del «choque cultural» que en muchos casos ha complicado la relación entre la ESS y las finanzas.

Los prestamistas tradicionales generalmente se han mostrado reticentes a invertir en el sector debido a su incapacidad para analizar los resultados sociales en sus cálculos, lo que ha tendido a limitar el acceso de las organizaciones de ESS a los préstamos,

excepto a tasas de interés bastante altas. Por esta razón, las organizaciones de ESS, con el tiempo, han desarrollado una capacidad para encontrar recursos que son diferentes de los del sector lucrativo principal. Esta capacidad incluye, por ejemplo, fuentes internas de capitalización facilitadas por una restricción en la distribución de utilidades; filantropía y donaciones; y recolección de capital en forma de préstamos o capital de los miembros y otras partes interesadas; en otras palabras, fuentes de capital que las empresas con fines de lucro tienen más dificultades para aprovechar.

4.4 La actitud tibia hacia la inversión de impacto y otras innovaciones financieras

Las experiencias más recientes relativas a los instrumentos financieros específicos indican que, si bien tienden a corregir parcialmente la incapacidad de los prestamistas tradicionales para tener en cuenta el impacto social de sus inversiones, todavía no parecen capaces de evitar consecuencias imprevistas, como la mercantilización de los usuarios de los servicios o la lucha contra los que reciben una ayuda más fácil. Además, la medición del impacto social (un requisito clave en todas las formas de «inversión de impacto») sigue siendo un tema controvertido, no sólo porque no existe un acuerdo unánime sobre la importancia de dicha evaluación, sino también porque al determinar los criterios e indicadores a utilizar no es evidente cómo encontrar el equilibrio adecuado entre los intereses de los inversores, de las organizaciones financiadas y de los usuarios.

De hecho, la alineación de intereses no puede ser impuesta unilateralmente por quienes ponen a disposición los recursos económicos. El riesgo que debe evitarse es que la evaluación de impacto sea funcional sobre todo para los intereses de los inversores, muy a menudo programada en una perspectiva a corto plazo, en lugar de ser una herramienta para mejorar el rendimiento de todo el ecosistema de la ESS.

Otra observación que surge del análisis es la baja propensión de las organizaciones de ESS, con raras excepciones, a adoptar las innovaciones más recientes en tecnología financiera (fintech). Esto puede leerse como consecuencia de la dificultad de la ESS para asumir un papel proactivo en el campo de las nuevas tendencias. Incluso en los casos en los que han surgido algunos intermediarios (por ejemplo,

Fiducie en Quebec) con un papel que no es sólo de promoción sino también de prestación de servicios financieros innovadores, la adopción de estas innovaciones no parece ser una prioridad para las organizaciones de ESS. En particular, hasta la fecha, fintech parece replicar modelos empresariales y de gobernanza que, en la práctica, siguen estando muy alejados de la lógica de la economía social y solidaria. Y los intentos de modificar este legado con la adopción de nuevos modelos inspirados en la lógica de la ESS (por ejemplo, Faircoin y otras aplicaciones de «fintech social») todavía no parecen tener la suficiente escala o profundidad para tener un impacto significativo.

4.5 La importancia de un «enfoque combinado»

Una de las indicaciones más prometedoras para fortalecer la capacidad financiera de las organizaciones de ESS radica en la capacidad de combinar diferentes fuentes de financiación. Una de las fortalezas de las organizaciones de ESS es su capacidad de atraer y utilizar una combinación de recursos para sostener sus actividades. Por lo tanto, tiene sentido pensar en un modelo híbrido de financiación que refleje su naturaleza específica, que no puede remontarse exclusivamente a la lógica de la financiación convencional. Sin embargo, para llevar a cabo esta tarea con éxito hay que tener en cuenta: i) la importancia que siguen teniendo los recursos internos o públicos y las formas en que podrían reforzarse (por ejemplo, mediante disposiciones de bloqueo de activos y la supresión de los impuestos sobre los beneficios no distribuidos); ii) el hecho de que los nuevos instrumentos de las finanzas sociales aún deben ser sometidos a pruebas exhaustivas (y que la familia de productos de «inversión de impacto» aún no ha demostrado ser verdaderamente pertinente e importante para el desarrollo de la ESS); y iii) la necesidad de un «enfoque mixto» capaz de integrar diferentes instrumentos. Por ejemplo: mezclar recursos reembolsables y no reembolsables; diferenciar los préstamos según su antigüedad; otorgar garantías a través de instrumentos públicos y no públicos (como los consorcios de garantía creados directamente por las organizaciones de la ESS); o asegurar préstamos a bajo interés a través del mecanismo de tramo de primera pérdida⁵ obtenidos gracias a donaciones filantrópicas. Es fundamental que las organizaciones de ESS puedan obtener los recursos financieros que necesitan, pero en condiciones que sean consistentes y reflejen sus valores y misión. ■

⁵ El mecanismo de la primera pérdida designa la cantidad que se expone primero a cualquier pérdida sufrida en una cartera de activos, protegiendo a los inversores de posibles pérdidas iniciales.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Sobre la base de los resultados del proyecto, la descripción según la cual el desarrollo de la ESS pasa necesariamente por la disponibilidad de recursos financieros principalmente externos y la adopción de los instrumentos financieros más innovadores es al menos cuestionable. Se trata más bien de que los instrumentos financieros más utilizados por las organizaciones de ESS son aquellos que son coherentes y consistentes con sus objetivos específicos y su ritmo de desarrollo. Y esta coherencia las sitúa de alguna manera al margen de la cultura financiera dominante que se ha impuesto en las últimas dos o tres décadas. Una cultura cuyo éxito se mide casi exclusivamente en términos de velocidad de recuperación del capital y de tasas de rendimiento financiero, el polo opuesto de los valores que inspiran la visión de la economía social y solidaria.

Por lo tanto, si hasta ahora el crecimiento de la economía social y solidaria ha encontrado una forma de financiarse a sí misma, aunque sea con métodos no convencionales, ¿por qué la cuestión de la «financiación para fines sociales» se percibe hoy en día como de extrema actualidad? La respuesta a esta pregunta se encuentra en dos factores. La primera se refiere a la creciente demanda que enfrenta la ESS en un mundo de profundos cambios demográficos y sociales, lo que ha llevado a las organizaciones de ESS a realizar actividades más intensivas en capital, como la renovación urbana, la gestión de residuos, la vivienda social, etc. El segundo factor tiene que ver con lo que le ocurrió al mundo de las finanzas después de la crisis de 2008, ya que su responsabilidad por la perturbación que afectó a las economías de la mitad del mundo puso en tela de juicio toda su reputación.

Para deshacerse de una imagen depredadora, el sector financiero ha comenzado a desarrollar una posición sobre la sostenibilidad que podría situarla a la vanguardia de un movimiento de responsabilidad social. Y, de hecho, aparte de los fenómenos de «lavado de impacto social» o «lavado verde», no cabe duda de que hoy en día hay un fermento de iniciativas relativas a la contribución de las finanzas a los objetivos de la sostenibilidad social y medioambiental.

Es un hecho, sin embargo, que este activismo, que se encarna en diversas formas y con una multitud de productos financieros (sostenibles, con un impacto social, impulsados por objetivos, conformes con el ESG, etc.) refleja principalmente las motivaciones y parámetros del mundo de las finanzas. Es decir, está arraigado en un concepto de finanzas que sigue siendo muy egocéntrico y, por lo tanto, no es fácil atribuirlo a los valores y objetivos de una «auténtica» economía social. Por lo tanto, los métodos de intervención están condicionados por expectativas de rendimiento de la inversión que, aunque menos exigentes que cuando la inversión se dirige a otras áreas de negocio, no obstante, imponen restricciones estrictas a las organizaciones de ESS.

Inevitablemente, esta situación genera una presión sobre las organizaciones de ESS que puede resultar en un mayor «choque cultural» o en un diálogo con características totalmente nuevas y en parte impredecibles. En este contexto, el espacio de financiación que está al servicio de la acción social debe definirse claramente, si se quiere desempeñar un papel positivo como herramienta para el desarrollo de las personas y las comunidades.

En una lógica ecosistémica, el proceso de elaboración de políticas es una responsabilidad compartida entre múltiples sujetos, y depende de una interacción mutua y fructífera. Por esta razón, las indicaciones que siguen deben ser interpretadas como temas de compromiso de todos los actores del ecosistema, y no como funciones atribuibles exclusivamente a uno u otro de los actores en el campo. Las principales recomendaciones que se derivan del análisis que aquí se presenta pueden resumirse a continuación:

1. **La importancia de tener una combinación de diferentes herramientas financieras.** Para abordar las diversas necesidades y arreglos institucionales es importante contar con una variedad de instrumentos financieros, basados en las características de las diferentes organizaciones y sus respectivas etapas de desarrollo. En particular, es importante disponer de un conjunto de

instrumentos que promuevan el crecimiento de la ESS en etapas progresivas. Las finanzas deben ser capaces de acompañar un camino de creciente complejidad, desde el empresario individual hasta la empresa colectiva y las redes empresariales. La recomendación para los intermediarios financieros y los responsables de formulaciones de políticas es pensar más allá del instrumento o producto único para componer una familia de mecanismos interconectados que puedan ser adecuados para las distintas etapas de la trayectoria empresarial.

2. **Apoyo a la capitalización interna.** El análisis de las organizaciones de la ESS muestra cómo las fuentes internas de capital son al menos tan importantes como las externas y, de hecho, en algunas fases son aún más decisivas, ya que permiten que se cimiente un «pacto de cooperación» entre los participantes en la empresa. Por lo tanto, todas las medidas que favorecen los mecanismos de capitalización que recurren a los recursos internos son especialmente importantes. Esto significa, por ejemplo, establecer normas que impidan o limiten la distribución de utilidades y activos, ofrecer un tratamiento fiscal favorable para su destino con fines de capitalización, o diseñar políticas para incentivar los préstamos de los miembros, financiar a los miembros y los fondos rotatorios. La creación de instituciones financieras para y por la ESS, como los fondos mutuos cooperativos, también debe ser incentivada a nivel internacional, nacional y local.
3. **Papel de los planes de garantía.** Mejorar los planes de garantía es crucial para facilitar el acceso al crédito o a los instrumentos de inversión de las organizaciones de ESS. Estos sistemas pueden desarrollarse en una pluralidad de formas, que van desde las garantías concedidas con fondos públicos hasta los consorcios de crédito creados por las PYME y las cooperativas sobre la base de los principios de mutualidad y solidaridad para reducir el riesgo financiero del prestamista y, por lo tanto, facilitar el acceso a la financiación.
4. **Fortalecimiento de los ecosistemas a través de procesos de co-diseño.** La naturaleza de la ESS está fuertemente ligada al desarrollo de los sistemas territoriales y a los procesos de crecimiento endógeno. Las políticas de acompañamiento de la creación de ecosistemas de ESS deben, por lo tanto, respetar esta dimensión contextual y ayudar a poner de relieve sus elementos distintivos, aumentando la participación de los actores locales. Esto se traduce en medios de diálogo social en los

que la definición de las políticas no tiene lugar de arriba hacia abajo, sino que se abre a métodos de co-planificación y co-diseño con los sujetos que participan en la acción social, incluyendo la participación en el diseño de instrumentos financieros dedicados.

5. **Ir más allá de los marcos financieros y jurídicos.**

El análisis ofrece algunos ejemplos del papel que pueden desempeñar los gobiernos más allá de la provisión de fondos o la regulación del acceso a los mismos. Por ejemplo, en el caso de Corea, el gobierno ayudó a reducir los riesgos de inversión al proporcionar o mejorar otros activos clave para el éxito de estas inversiones. En el caso italiano, la nueva ley de reforma del tercer sector prevé procedimientos simplificados que permiten que los edificios públicos abandonados o subutilizados, o los bienes incautados a la delincuencia organizada, se pongan a disposición de las organizaciones de la ESS en condiciones muy favorables. Más allá de su papel directo como inversor en recursos públicos o como regulador, el Estado tiene otras formas de apoyar un ecosistema de economía social y solidaria, que también pueden incluir intervenciones de desarrollo de capacidad y formación, o formas de asociación para fomentar la asistencia técnica.

6. **Necesidad de mejores datos y estadísticas.**

El conocimiento de los fenómenos discutidos en este estudio se beneficiaría considerablemente de la recopilación sistemática y bien estructurada de datos relacionados con los diferentes aspectos del acceso y uso de los instrumentos financieros. Un mejor conocimiento cuantitativo no sólo permitiría una mejor evaluación de las necesidades financieras, sino también una medición más precisa del riesgo, lo que es decisivo para la evaluación de la solvencia.

7. **Cultivar la dimensión internacional.**

La revisión de los casos aquí presentados muestra de manera clara y evidente la riqueza de experiencias y herramientas que caracterizan a la ESS en todo el mundo. Además de los ecosistemas locales, que son las raíces de la ESS, existe también un tipo de ecosistema global en el que la circulación de conocimientos y prácticas puede beneficiar significativamente a los actores individuales. La implicación política resultante para las

organizaciones de ESS es subrayar la importancia de una actividad continua de exploración y comparación internacional, para poner las ideas y los modelos en comparación con otras experiencias.

8. **Necesidad de diseñar mecanismos financieros para hacer frente a la complejidad.**

Los mecanismos financieros también deben abordarse desde una perspectiva ecosistémica, teniendo en cuenta la complejidad de su diseño. Así, un mecanismo basado en la participación de los actores de una organización de ESS no sólo mejora la disponibilidad de los recursos o incluso la gama de instrumentos financieros, sino que también fortalece los vínculos dentro del ecosistema y mejora su sostenibilidad. En la misma línea, cuando un mecanismo financiero se basa en la participación de una variedad de actores dentro del ecosistema (ya sea en su diseño o en su gestión), esto también puede mejorar el flujo de información entre ellos, resultando en una red más capaz.

En conclusión, los elementos que han surgido de la investigación aquí presentada confirman que la relación con las finanzas sigue siendo una cuestión delicada para el mundo de la economía social y solidaria. Existe una asimetría objetiva de enfoques y valores que puede crear tensiones. Pero también hay una necesidad objetiva de apoyar el desarrollo de la economía social y solidaria en una fase histórica en la que la demanda de servicios y bienes con fines sociales crece constantemente. En este contexto, la búsqueda de recursos financieros para apoyar la ESS pasa por una relación bidireccional, en la que las organizaciones de la economía social y solidaria no son pasivas sino activas en el mercado de instrumentos financieros, basadas en sus propias prioridades y valores. Y los intermediarios financieros también deben abordar con sensibilidad un sector de la vida económica que se orienta por una visión en la que los indicadores de rendimiento y eficiencia no pueden reducirse a la tasa de rendimiento de la inversión.

Los próximos años nos dirán si este diálogo se desarrollará positivamente, con formas de colaboración que tengan en cuenta las respectivas razones y especificidades. Por ahora, el discernimiento es importante para que todos los participantes en esta relación tengan claramente todos los elementos y sus respectivas prioridades en juego. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin, A. (Ed.). (2009). *The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity*. Londres: Zed Books.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Barraket, J. (2014). Fostering Wellbeing of Immigrants and Refugees? Evaluating the Outcomes of Work Integration Social Enterprise. En S. Denny & F. Seddon (Eds.), *Social Enterprise: Accountability and Evaluation around the World* (págs. 102-120). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Becattini G. (1987). *Il mercato e le forze locali: il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino.
- . (1979). *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, «Rivista di Economia e Politica Industriale», 1, págs. 7-21.
- Bodini, R., Ciciarelli, L., Meglio, R. D., Franchini, B., & Salvatori, G. (17 de octubre 2017). *Putting the «Local» in Economic Development: The Role of the Social and Solidarity Economy* Presentado en el IV Foro Mundial sobre Desarrollo Económico Local, Praia, Cabo Verde. Disponible en: <http://unsse.org/wp-content/uploads/2018/05/Putting-the-%E2%80%9CLocal%E2%80%9D-in-Economic-Development-The-Role-of-the-Social-and-Solidarity-Economy-2017-2.pdf>
- Borzaga, C., Salvatori, G., & Bodini, R. (2017). *La economía social y solidaria y el futuro del trabajo*. Disponible en: http://base.socioeco.org/docs/la_ess_y_el_futuro_del_trabajo_oit_2017_.pdf
- Borzaga, C. y Tortia, E. (2009). Social Enterprises and Local Economic Development. En: A. Noya (Ed.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. París: OCDE, págs. 195-228. ISBN: 978-92-64-05526-1.
- Moore, J. F. (1993). Predators and Prey: A New Ecology of Competition. *Harvard Business Review*, 71(3), págs. 75-83.
- OIT. (2011). *Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente*. Disponible en: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms_166369.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. (1.º de junio de 2017). *The Role of the Social and Solidarity Economy in Reducing Social Exclusion*. Presentado en el Informe de la Conferencia de Budapest, Budapest. Disponible en: https://www.unido.org/sites/default/files/files/2017-12/UNIDO_Budapest_Conference_Report_2017.pdf
- Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1998, págs. 77-90.
- Roy, M. J., & Hackett, M. T. (2017). Polanyi's 'Substantive Approach' to the Economy in Action? Conceptualising Social Enterprise as a Public Health 'Intervention'. *Review of Social Economy*, 75(2), págs 89-111. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00346764.2016.1171383>
- Spigel, B. (2017). The Relational Organization of Entrepreneurial Ecosystems. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 41(1), págs. 49-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/etap.12167>
- Teasdale, S. (2012). What's in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses. *Public Policy and Administration*, 27(2), págs 99-119. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0952076711401466>

