

REVISTA PRISMA SOCIAL N° 35

LOS PROCESOS
DE RESPONSABILIDAD SOCIAL
EN LA ECONOMÍA SOCIAL
Y SUS CONFRONTACIONES

4º TRIMESTRE, OCTUBRE 2021 | SECCIÓN TEMÁTICA | PP. 65-90

RECIBIDO: 1/8/2021 – ACEPTADO: 20/10/2021

FACTORES CLAVE PARA EL
FOMENTO DE LA ECONOMÍA
SOCIAL DESDE LO LOCAL

KEY FACTORS FOR THE PROMOTION OF THE
SOCIAL ECONOMY FROM THE LOCAL LEVEL

ARATZ SOTO GORROTXATEGI / ARATZ.SOTO@EHU.EUS

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (UPV/EHU), EUSKAL HERRIA, ESPAÑA

PABLO ARRILLAGA MÁRQUEZ / PABLO.ARRILLAGA@EHU.EUS

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (UPV/EHU), EUSKAL HERRIA, ESPAÑA

ENEKOITZ ETXEZARRETA ETXARRI / ENEKOITZ.ETXEZARRETA@EHU.EUS

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (UPV/EHU), EUSKAL HERRIA, ESPAÑA



prisma
social
revista
de ciencias
sociales

RESUMEN

La Economía Social (ES) está llamada a jugar un importante rol en el desarrollo local de los territorios donde se implantan. En este sentido, los vínculos entre ambas son numerosos y de ello se deriva que sea interesante el fomento de la ES desde las diferentes administraciones públicas de carácter local/territorial. En el presente artículo de investigación, se ahonda en esa realidad existente y que cuenta ya con variadas experiencias. Para ello, en el primer bloque del trabajo se reflexiona sobre la relación entre el desarrollo local y la ES. Asimismo, se profundiza en las diversas políticas públicas de las entidades locales para la promoción de la Economía Social, entre las que destacan las denominadas políticas públicas de «segunda generación», ya que ofrecen la posibilidad de fecundar experiencias de ES, mientras se da una respuesta satisfactoria a los desafíos que plantea el desarrollo territorial. En el segundo bloque del artículo, partiendo de los modelos propuestos en el Marco Teórico, se presenta el análisis de 16 experiencias de ES impulsadas desde lo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco, explorando sus factores facilitadores y limitadores, con el fin de encontrar las claves para poder replicarlas en otros territorios y así extraer conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Economía Social; Economía Solidaria; Desarrollo Local; Contratación Pública Responsable; Políticas Públicas; Empleo.

ABSTRACT

The Social Economy (SE) is called to play an important role in the local development of the territories where it is implemented. In this sense, there are numerous links between the two, which makes it interesting to promote the SE from the different local/territorial public administrations. In this research article, we delve into this existing reality, which already has a variety of experiences. To this end, the first section of the paper reflects on the relationship between local development and the SSE. We will also delve into the various public policies of local entities for the promotion of the Social Economy, among which we will highlight the so-called "second generation" public policies, since they offer the possibility of fertilizing SSE experiences, while providing a satisfactory response to the challenges posed by territorial development. In the second section of the article, based on the models proposed in the Theoretical Framework, an analysis of 16 locally-driven SE experiences in the Autonomous Community of the Basque Country is presented, exploring their facilitating and limiting factors, with the aim of finding the keys for replicating them in other territories and thus drawing conclusions.

KEYWORDS

Social Economy, Solidarity Economy, Local Development, Responsible Public Procurement, Public Policy, Employment.

1. INTRODUCCIÓN

La Economía Social (ES en adelante) está llamada a jugar un importante rol en el desarrollo local de los territorios donde se implantan. En este sentido, los vínculos entre ambas son numerosos y de ello se deriva que sea interesante el fomento de la ES desde las diferentes administraciones públicas de carácter local/territorial. Es por ello no sólo interesante, sino imprescindible, explorar y profundizar en cuáles son las interrelaciones existentes entre la ES y el desarrollo local, así como los aspectos que puedan ser abordados desde las políticas públicas para el reforzamiento de dicha relación.

El objetivo del trabajo que se presenta a continuación es doble:

- Por un lado, se pretenden categorizar las experiencias analizadas en el marco de las distintas tipologías de políticas públicas de fomento, para tratar de ver hasta qué punto éstas se alinean con las políticas de «segunda generación» establecidas en el marco teórico;
- Por otro lado, se hace especial hincapié en el análisis conjunto de los factores facilitadores y limitantes de dichas experiencias, de cara a fijar de forma más precisa los elementos determinantes para la replicabilidad de dichas experiencias, así como su relación con las herramientas necesarias para la implantación de las políticas de «segunda generación».

Para ello, el trabajo presentado, parte del análisis de experiencias concretas llevadas a cabo desde el ámbito local en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV en adelante), categorizadas según las tipologías de políticas públicas de fomento de la ES. Este artículo sintetiza, así, los resultados obtenidos en un proyecto de investigación realizado entre los años 2019 y 2020 a instancias de EGES¹, Red Vasca de Economía Social, cuyo principal objetivo consistía en la identificación de buenas prácticas de fomento de la ES a nivel local, así como el estudio de los factores determinantes de dichas experiencias.

En el transcurso del citado proyecto se identificaron de forma participada las experiencias y dinámicas más significativas de fomento de la ES desarrolladas tanto a iniciativa de los ayuntamientos como en el marco de las funciones de las agencias de desarrollo local (ADL) en el territorio concreto de la CAPV, y se categorizaron con ajuste a la tipología de las políticas públicas de fomento desarrolladas en el marco teórico.

Del análisis de un total de 16 experiencias documentadas en el proyecto se extraen las principales conclusiones relativas al doble objetivo perseguido en este trabajo: categorizar las experiencias para ver su nivel de alineamiento con el nuevo enfoque de políticas públicas, por un lado, y; determinar los factores facilitadores y limitantes para el desarrollo de las mismas, de cara a valorar su capacidad de replicabilidad a nivel de otros territorios de la CAPV.

Para presentar y sintetizar la tarea realizada, el artículo se estructura de la siguiente manera: tras este apartado introductorio, se detallan los aspectos metodológicos relativos al estudio de las experiencias y del propio artículo. En el tercer apartado, se muestran de forma introductoria

¹ La red EGES se configura como un marco de colaboración permanente entre las entidades representativas de la Economía Social a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la participación de las siguientes entidades: ASLE (Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi), EHLABE (Centros Especiales de Empleo de Euskadi), GIZATEA (Empresas de Inserción del País Vasco), KONFEKOOP (Confederación de Cooperativas de Euskadi) y REAS Euskadi (Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi).

las principales referencias teóricas que vinculan los dos ámbitos estudiados, así como los enfoques que abordan la evolución de las políticas públicas de fomento de la ES. En el siguiente apartado, el cuarto, se presentan los principales resultados obtenidos del trabajo de campo, ordenados de la siguiente manera: en primer lugar se presentan los casos estudiados categorizados por tipologías de políticas públicas de fomento; en segundo lugar, se da cuenta de los elementos claves que comparten dichas experiencias, para en tercer y cuarto lugar, exponer los factores facilitadores y limitantes de dichas experiencias así como los elementos necesarios para su replicabilidad en otros territorios. Por último, en el quinto apartado, se presentan las principales conclusiones obtenidos en baso a los objetivos propuestos.

2. DISEÑO Y MÉTODO

Tal y como se ha adelantado en la introducción, el objetivo principal del presente estudio consiste en identificar aquellos factores que facilitan y/o limitan considerablemente la puesta en marcha de experiencias de ES desde el ámbito local, que contribuyan al desarrollo local de los territorios.

Se parte de la siguiente hipótesis de trabajo: aunque las políticas públicas de fomento de la economía social se hayan reorientado en algunos territorios del estado hacia fórmulas más sistémicas e integrales, llamadas de «segunda generación», dentro del marco territorial estudiado (CAPV) este tipo de políticas aún no se abordan de una forma premeditada ni generalizada.

Para el contraste de dicha pregunta de investigación, se ha elaborado un trabajo de investigación de buenas prácticas en la CAPV, cuya metodología de referencia se basa en los estudios de caso. Se ha optado por el método analítico de los estudios de caso comparativos, ya que dicho método facilita la obtención de información práctica, concreta y contextual de cada caso (Flyvbjerg, 2006) al tiempo que posibilita arrojar algunas consideraciones globales que comparten la totalidad de casos estudiados (Gerriong, 2004).

El diseño de la muestra se ha abordado mediante la técnica de bola de nieve, que resulta particularmente útil para el estudio de casos más significativos (Corbetta *et al*, 2010). Este método se denomina así por tener un carácter acumulativo y la muestra se obtiene gracias a la red de contactos de las personas de contacto, tanto responsables de los agentes territoriales como responsables del sector de la ES. Gracias a dicho proceso de diseño co-construido se han podido identificar las experiencias más significativas del territorio.

Los criterios de inclusión para la elaboración de la muestra han sido los siguientes: se han escogido los casos donde los dinámica de promoción surge bajo un esquema de colaboración entre los agentes del territorio y la ES, y cuyo resultado es una experiencia con impacto en la generación de nuevo empleo en ES; asimismo, se ha pretendido un equilibrio entre los agentes participantes, de forma que se ha podido recoger al menos un caso de promoción para cada familia de la ES, y una distribución los más equitativa posible entre las agencias de desarrollo y demás promotores locales.

Finalmente, se ha garantizado que existiera al menos un caso de cada modelo teórico prefijado, y se ha cerrado el listado final contando con el visto bueno de todas las partes implicadas, tanto agentes territoriales (agrupados en la asociación Garapen) como de la ES (agrupados en

la asociación EGES). Así, el listado definitivo de casos presentados en este trabajo es el resultado de un proceso de propuesta y validación por parte de los agentes implicados, lo cual aporta precisión a la representatividad de la muestra seleccionada, contribuyendo de esta manera a una mayor fiabilidad de los resultados obtenidos.

Así pues, se han analizado 16 experiencias de buenas prácticas de promoción de ES desde las agencias de desarrollo local y se han podido extraer conclusiones entorno a las principales medidas y políticas que se adoptan a nivel de la CAPV desde el ámbito local, y poder categorizarlas en el marco de la evolución de las políticas públicas de fomento de la ES.

Dicho análisis se ha realizado con una metodología común y con una propuesta de tipologías de intervención previamente establecida en el Marco Teórico, especificado en el siguiente apartado. La metodología de análisis ha consistido en la secuenciación de diversas fases de propuesta y validación por parte de las entidades analizadas, tal y como se concreta a continuación.

Una vez definidas las experiencias a analizar, se realizó una entrevista con las personas de referencia en cada caso. A través de estas entrevistas se ha querido extraer especialmente la siguiente información: descripción de la actividad de cada experiencia, los factores facilitadores y limitantes para la puesta en marcha y buen funcionamiento, y las condiciones necesarias para replicar cada proyecto.

Posteriormente, el contraste de la documentación elaborada con la información recibida ha constado de dos fases. En una primera fase se ha realizado la validación específica con las propias personas que han aportado la información básica de cada experiencia. Y en una segunda fase, se presentaron y unificaron los resultados generales (preliminares) del estudio a través de una dinámica de grupo. En esta dinámica grupal o *focus group*, las personas entrevistadas anteriormente se reunieron conjuntamente con dos objetivos principales: presentar, por un lado, los resultados globales provisionales e identificar, por otro lado, los elementos necesarios para replicar dichas experiencias en otros lugares del territorio.

Por último, señalar que en cuanto al apartado correspondiente al Marco Teórico, se ha realizado una revisión bibliográfica de las principales obras teóricas y académicas del objeto de estudio, tanto en lo relativo a la Economía Social y su relación con el desarrollo local, así como en lo que a las políticas públicas locales se refiere.

Para finalizar el apartado relativo al diseño y metodología empleado, en la tabla 1 se presentan de forma sintética las principales características de cada una de las experiencias analizadas:

s de Beterri-Buruntza Es un espacio de trabajo, encuentro, creación e innovación social. Un espacio público de gestión comunitaria

(14) EKONOPOLO Bilbao REAS Euskadi y Bilbao Ekintza Espacio de referencia para el encuentro e intercambio de experiencias, proyectos y recursos entre diferentes agentes que trabajan en torno a ES. Un espacio público de gestión comunitaria

(15) WORK-LAN Bilbao Dirección de Economía Social de GV y 5 centros educativos FP del Gran Bilbao Ecosistema de apoyo en la promoción de proyectos de ES en Bilbao Incluye proyectos derivados de Bilbao Ekintza

Tabla 1: Experiencias analizadas y principales características

Experiencia	Comarca	Entidad(es) promotora(s)	Descripción básica
(1) LANZITUZ	Urola medio	Iraurgi Berritzen y ASLE	Programa de emprendimiento (formación, seguimiento y asesoramiento), con objetivo de crear sociedades laborales
(2) KOOPFABRIKA	Beterrri-Buruntza, con expansión posterior	Olatukoop, Lanki (MU), Ayuntamientos Beterrri-Buruntza, Gezki (UPV/EHU) y Diputación Foral de Gipuzkoa	Programa de emprendimiento (formación, acompañamiento y territorialidad), con objetivo de crear cooperativas entorno a los valores de la Economía Social Transformadora
(3) GETXO	Getxo	Getxolan y diferentes entidades de ES	Convenios de colaboración entre el ayuntamiento de Getxo y ES para la provisión de servicios públicos
(4) MICROCRÉDITOS	Hernani, con expansión posterior	Asociación de finanzas éticas de Euskadi y "mesa social" comarcal (donde participa el Ayuntamiento)	Concesión de microcréditos sin intereses a personas en riesgo de exclusión social. Fomentado por la ES y medida adoptada gracias a los presupuestos participativos
(5) OÑATIKO UR JAUZIAK	Oñati	Ayuntamiento de Oñati y Goiener	Participación de Goiener en la empresa pública OUJ
(6) SAN MARKOS	Mancomunidad de San Marcos	Mancomunidad de San Marcos	Gracias a la inclusión de cláusulas sociales en la licitación para la recogida de textiles, provisión del servicio por parte de entidad de ES
(7) VITORIA-GASTEIZ	Gasteiz	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	Procedimiento interno para la compra pública responsable
(8) KIMU BAT	Urola medio	Iraurgi Berritzen y ASLE	Reconversión de empresa tradicional (SL) a entidad de ES (SLL)
(9) GOIENER	Goierri	Goieki	Creación de una cooperativa con la ayuda y promoción de agencia de desarrollo en el sector energético
(10) LANERAIN	Bajo Deba	Debegesa, Asociación Kalekka y Edukeibar S.L.	Creación de Empresa de Inserción con implicación de agencia de desarrollo
(11) OARSOTEK/BADIABARRI	Oarsoaldea	Oarsoaldea, Ayuntamiento de Lezo y Rubitek S.A.	Empresa de Inserción pública
(12) USOA	Barakaldo	Ayuntamiento de Barakaldo y Gorabide	Centro Especial de Empleo público
(13) ITUROLA	Beterrri-Buruntza (Hernani)	Ayuntamientos de Beterrri-Buruntza	Es un espacio de trabajo, encuentro, creación e innovación social. Un espacio público de gestión comunitaria
(14) EKONOPOLO	Bilbao	REAS Euskadi y Bilbao Ekintza	Espacio de referencia para el encuentro e intercambio de experiencias, proyectos y recursos entre diferentes agentes que trabajan en torno a ES. Un espacio público de gestión comunitaria
(15) WORK-LAN	Bilbao	Dirección de Economía Social de GV y 5 centros educativos FP del Gran Bilbao	Ecosistema de apoyo en la promoción de proyectos de ES en Bilbao Incluye proyectos derivados de Bilbao Ekintza
(16) FUNDACIÓN AZARO -MESA DE COOPERATIVAS	Lea Artibai	Fundación Azaro y cooperativas de la comarca	Promueve proyectos de ES y sus valores en la comarca, ofreciendo orientación, asesoramiento y apoyo financiero

Fuente: elaboración propia

3. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE DATOS

3.1. VÍNCULOS ENTRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL

En general, aunque con sus diferentes concepciones, el desarrollo local surge como la respuesta de los actores locales a las dinámicas de la globalización que afectan a su territorio (Vázquez-Barquero, 2000; Zurbano *et al.*, 2018). Es decir, los territorios pasan de ser espacios que reciben los impactos y efectos de las dinámicas económicas globales, para llevar a cabo sus propias estrategias de desarrollo que tienen como objetivo responder a los nuevos retos que estos procesos globales plantean (Tödting, 2011), con la implicación de la sociedad local y generando dinámicas de abajo a arriba (Vázquez-Barquero, 2007).

Sin embargo, las respuestas a estos retos pueden ser tan variadas como los propios territorios, ya que cada territorio es responsable de llevar a cabo su proceso de desarrollo (Boisier, 2009). Y, por tanto, el desarrollo de cada territorio dependerá, en una parte, de las relaciones, normas y comportamientos sociales, culturales, etc. que suceden en él (Amin, 2001; Gainza, 2008).

Por ello, es difícil encontrar una única definición universalmente aceptada de desarrollo local. En general, el desarrollo local recoge estrategias colectivas de desarrollo que parten del propio territorio, que mediante la activación de recursos y fuerzas locales tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la sociedad local (Pike *et al.*, 2006). Y aunque para alcanzar este objetivo el desarrollo local se centrará en la transformación de la estructura productiva del territorio (Moulaert *et al.*, 2013), también mira más allá del ámbito económico, ya que considera ámbitos como la sociedad, la cultura, el medio ambiente, etc. (Zurbano *et al.*, 2018).

Por su parte, la ES agrupa a entidades colectivas y democráticas de carácter diverso, creadas para dar respuesta a las necesidades de las personas socias y de la comunidad, donde aspectos como la propiedad de la entidad, el poder de decisión o el reparto de beneficios no se vinculan al capital aportado, sino que siguen parámetros democráticos (Monzón y Chaves, 2012; Amin, 2013; Moulaert y Ailenei, 2005). Son, por tanto, entidades que se constituyen alrededor de las personas y no del capital, donde la categoría de beneficiario no está compuesta por inversores capitalistas, sino por personas trabajadoras, consumidoras, usuarias etc. con vinculación directa a la actividad de la entidad. De esta forma, la creación de valor en estas entidades no se vincula a la generación de plusvalías, sino, como se ha dicho anteriormente, a la satisfacción de las necesidades de sus asociados y/o el interés general (Defourny y Nyssens, 2012; Monzón y Chaves, 2012).

Sin embargo, el objetivo de este trabajo no es realizar una revisión teórica sobre el desarrollo local o la ES, sino analizar el papel que pueden jugar las organizaciones de ES en el desarrollo local, ya que como se plantea en este apartado, existen numerosos vínculos entre ambas realidades.

De hecho, tal y como puede apreciarse, existe un gran espacio de colaboración entre el desarrollo local y la ES. Además del objetivo común de mejorar la calidad de vida o satisfacer las necesidades materiales de sus socios o la comunidad, ambas son experiencias colectivas llevadas a cabo a través de iniciativas creadas desde abajo, con una fuerte vinculación con el territorio y la sociedad local (White y Gasser, 2001; Pike *et al.*, 2006).

En este sentido, diversos autores destacan el mayor arraigo de las organizaciones de ES respecto al territorio en el que operan (Zulaika, 2017; Guridi y Pérez de Mendiguren, 2014). Y es que, por un lado, surgen para dar respuesta a las necesidades locales de empleo, consumo, vivienda, ahorro etc., y por el otro, la ubicación de estas entidades responde únicamente a la decisión de sus fundadores y no a criterios de maximización de beneficios (Laville y García Jané, 2009). Es decir, como señalan Mozas y Bernal (2006), estas entidades surgen por un grupo de personas vinculadas a un territorio que, para satisfacer sus necesidades, y por tanto mejorar su bienestar, actúan directamente sobre los elementos que inciden sobre ellas.

Por tanto, las entidades de ES generan actividad económica a través de la movilización de fuerzas y recursos endógenos, vinculándola con el tejido productivo y las necesidades del propio territorio. Esta capacidad para movilizar fuerzas y recursos endógenos se presenta vital para las entidades de ES ya que, como señalan Juste, Gómez y Fernández (2011), generalmente no son intensivas en capital, por lo que deben compensarlo empleando adecuadamente los recursos que configuran el potencial endógeno del territorio.

Asimismo, la estructura de propiedad colectiva de las organizaciones de ES reduce el riesgo de deslocalización y cierre selectivo, dándose así una mayor defensa del empleo en el territorio (Wiskerke *et al.*, 2003). De hecho, varios autores destacan la capacidad de la ES para generar o mantener el empleo en épocas de crisis o en territorios deprimidos (Mozas y Bernal, 2006; Pérez de Mendiguren y Guridi, 2014). Y es que el empleo constituye una de las principales razones de ser de la ES, por lo que se hace un mayor esfuerzo por mantenerlo.

Por otro lado, al tratarse de entidades que se gestionan democráticamente, profundizan en la democracia económica y la participación social, factores que inciden positivamente en el desarrollo local (Coraggio, 2011; Askunze, 2013). Además de estos, destacan otros elementos que permiten desarrollar una estructura productiva local más sólida, como la tendencia a crear redes de empresas, la puesta en marcha de estructuras que favorezcan el desarrollo tecnológico o los procesos de formación continua que las entidades de ES llevan a cabo (Mozas y Bernal, 2006).

Juste, Gómez y Fernández (2011) detectan otros elementos de las entidades de ES que pueden aumentar el bienestar y la cohesión social de los territorios. Y es que en estas organizaciones se practica una distribución más equitativa de la riqueza, generan de empleo digno y de calidad, inciden en la empleabilidad de las personas que pueden estar excluidas del mercado laboral tradicional, promueven la participación social, apuestan por un desarrollo más sostenible y asumen, entre otros, sectores o actividades que otras empresas capitalistas rechazan por falta de rentabilidad económica, pero que pueden tener una gran utilidad social.

Para Guridi y Pérez de Mendiguren (2014), además de los elementos anteriores, la ES compararía una visión del desarrollo local que busca el empoderamiento de las personas y de la comunidad. Ya que contribuye a fomentar el control sobre el entorno, posibilitando la participación de las personas en la propiedad y la gestión a todos los niveles, tanto en actividades empresariales como en otros ámbitos de la vida cultural, social, económica y política, generando mayor soberanía en los territorios. Así, la ES refuerza la identidad colectiva, la defensa del territorio y contribuye al desarrollo de un capital social basado en la colaboración, la confianza mutua y el compromiso.

También en este sentido, Vázquez-Barquero (2018) considera que la ES puede contribuir a un modelo de desarrollo basado en la acción ciudadana, donde la propia ciudadanía es quien define y controla los diferentes proyectos que dan respuesta a las necesidades de la población.

Por tanto, la ES no solo contribuye al desarrollo local mediante la actividad económica que lleva a cabo. Además de ello, genera otros beneficios para el territorio como pueden ser el aprovechamiento de los recursos endógenos, el aumento de la cohesión social, la apuesta por un modelo de desarrollo más sostenible, la democratización de la economía, el aumento de la participación social y la transformación socioeconómica del territorio.

En un nivel más concreto, siguiendo el esquema de análisis propuesto por García Jané (2014), las organizaciones de ES cumplen con diferentes funcionalidades para el desarrollo local. Especialmente en los siguientes ámbitos:

- Herramientas para la creación de empleo, entre las que se identifican las cooperativas de personas emprendedoras, las empresas mercantiles con procesos de transformación cooperativa, las cooperativas de educación, etc.
- Instrumentos de financiación: entre ellos, la banca u otros servicios financieros relacionados con las finanzas éticas (Fiare, Coop 57, Oikocredit, etc.), entidades públicas que actúan como socias cooperativistas, títulos participativos, sociedades de garantía recíproca, proyectos de micro-créditos, grupos de ahorro solidario, etc.
- Instrumentos de fomento de la demanda: para discriminar positivamente a las empresas que operan en los procesos de contratación de las entidades públicas en base a determinados valores mediante cláusulas sociales o reservas de mercado en el contexto de las nuevas condiciones generadas por la Ley de Contratos del Sector Público 2017, pero también otras posibles dinámicas como las *cashmob*, las experiencias monetarias locales, etc.
- Herramientas de mejora de la oferta: experiencias de prestación de servicios locales a través de cooperativas, etiquetas eco-sociales, economías de proximidad, etc.
- Instrumentos de creación de bienes públicos: dinámicas de recuperación pública de espacios olvidados, reconversión pública de negocios privados, etc.
- Instrumentos de redistribución de los bienes públicos: como las experiencias de los presupuestos participativos.
- Herramientas de ahorro individual y colectivo: bancos del tiempo o proyectos que trabajan en la lógica del consumo colaborativo.

Siguiendo con la línea argumental de este mismo autor, las organizaciones de ES podrían percibirse como una «caja de herramientas» para fomentar el desarrollo local, ya que se presentan como entidades idóneas para activar los diferentes tipos de recursos que el territorio necesita (emprendimiento, financiación, demanda, oferta, acceso a los bienes públicos, etc.).

Es más, a la hora de dar respuesta a los objetivos del desarrollo local, la ES presenta una mayor eficacia que otras empresas por dos razones principales: Primeramente, porque las diferentes formas que puede adoptar ES permiten una mejor adaptación a los diferentes objetivos. Ya que al tratarse de una gran variedad de empresas que responden a diferentes formas organizativas y funciones sociales, constituyen esa gran «caja de herramientas» que puede responder de

forma ajustada a las diferentes necesidades que presenta el desarrollo local. Y la segunda, porque la simetría entre el objetivo de la intervención pública y la prestación del servicio por parte de la ES es mayor, en tanto en cuanto la ES tiene una mayor identidad social y comunitaria y vocación de servicio público (Guridi y Pérez de Mendiguren, 2014).

En nuestro esquema de análisis alinearemos de forma similar los modelos de intervención para la promoción de la ES, los objetivos y las formas de organización más adecuadas, tal y como se recoge en la tabla 2 que se desarrolla a continuación:

Tabla 2: Organizaciones de Economía Social por objetivos de intervención pública

Objetivo principal de la intervención pública	Tipo de organización más adecuado
1. Fomento del asociacionismo y participación ciudadana	Asociaciones de usuarias/os Cooperativas de usuarias/os
2. Colectivización de la actividad económica	Asociaciones con actividad económica Sociedades laborales Cooperativas de trabajo asociado
3. Integración social mediante el desarrollo de actividades económicas	Cooperativas de iniciativa social Empresas de Inserción Centros Especiales de Empleo
4. Fórmulas de cooperación público – cooperativo - comunitario	Cooperativas Integrales con participación pública Fundaciones públicas

Fuente: elaboración propia

Se identifican, por tanto, cuatro fórmulas organizativas de la ES que se podrían ajustar a sendos objetivos de la intervención pública: si el objetivo principal consiste en dinamizar a la ciudadanía mediante fórmulas asociacionistas, la ES propone asociaciones y cooperativas de usuarios; para el objetivo de reapropiación colectiva de las actividades económicas, la ES cuenta con sus dos principales fórmulas de trabajo asociado: cooperativas y sociedades laborales; para orientar el objetivos hacia fórmulas de inclusión de personas con mayores dificultades laborales, las empresas de inserción así como los centros especiales de empleo se erigen como las principales referencias de la ES; finalmente, para transitar hacia formas más híbridas de desarrollo local, las fórmulas de colaboración público-cooperativo-comunitarios se podrían estructurar bajo cooperativas integrales o fundaciones con participación pública.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Siendo estos los principales objetivos que se pueden alcanzar a través de las organizaciones de ES en relación al desarrollo local, el análisis se centrará ahora en los modelos de intervención

que desde las entidades locales se pueden emplear para la promoción de este tipo de organizaciones. Este apartado se dividirá en dos partes: primero se expondrán las tipologías que se diferencian a nivel teórico y después se ofrecerá un breve repaso de la evolución de las mismas a nivel del estado español durante los últimos 10 años, con el fin de establecer un contexto teórico-práctico de las experiencias prácticas del tercer apartado.

3.2.1. Principales tipologías de políticas públicas

Para realizar la clasificación de las principales tipologías entre las diversas políticas públicas que pueden llevarse a cabo desde las administraciones, se seguirán, fundamentalmente, los trabajos previos realizados por el investigador Rafael Chaves en el seno del grupo de investigación IUDESCOP para la categorización de tipologías de políticas públicas (2009, 2010, 2012). Básicamente, este grupo define dos vías principales de promoción de las organizaciones ES: en primer lugar, adoptando medidas que afectan directamente a las propias organizaciones de ES, y en segundo plano, influyendo en las medidas orientadas al empleo, que podrían incidir de forma indirecta en la creación de empleo o medidas de mantenimiento de las entidades de ES. Dentro de las medidas orientadas directamente a la ES se complementan dos enfoques: aquellas que afectan a la oferta (orientadas a las estructuras de las organizaciones) o las que afectan a la demanda, ampliando los mercados que afectan a la ES.

A continuación, recogemos las principales tipologías de las políticas públicas mediante la tabla 3:

Tabla 3: Principales tipologías de políticas públicas para el fomento de la Economía Social

Políticas dirigidas a las entidades de Economía Social		
POLÍTICAS DE OFERTA (dirigidas a las estructuras de las entidades)		
Medidas institucionales	Reconocimiento de la Economía Social como agente privado Reconocimiento de la Economía Social para operar en cualquier tipo de actividad económica Reconocimiento de la Economía Social como agente político Entidades públicas para el fomento de la Economía Social	<i>Políticas soft o políticas suaves</i>
Medidas cognitivas	Fomento, formación e investigación de la Economía Social	<i>Políticas soft</i>
Medidas económicas	Presupuestos públicos Políticas fiscales Otras medidas de ayudas financieras Medidas para ayuda técnica	<i>Políticas hard o políticas fuertes</i>
POLÍTICAS DE DEMANDA (dirigidas a la actividad de las entidades)		
Medidas para posibilitar ser proveedoras de entidades públicas Medidas de aplicación y regulación para la implantación de alianzas/entidades público-privadas con la Economía Social		<i>Políticas hard</i>
Políticas dirigidas al empleo de las entidades de Economía Social		
Medidas de apoyo a la creación y consolidación de empleo en la Economía Social Medidas de apoyo a la formación en Economía Social Otras medidas		<i>Políticas hard</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Chaves (2012)

En definitiva, dos son básicamente las aproximaciones iniciales: esta labor de promoción podría abordarse a través de políticas de empleo más generales que incidan directa o indirectamente en el empleo de las organizaciones de Economía Social. A su vez, podrían adoptarse medidas de carácter más severo o menos exigente. Las medidas de carácter suave tienen como objetivo crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de la ES, bien a través de medidas institucionales (reconocimiento de la ES como agente institucional en los diferentes ámbitos o dinámicas de las instituciones públicas), bien a través de medidas cognitivas (investigación, visualización y socialización de experiencias de ES).

3.2.2. Irrupción de las políticas públicas de «segunda generación»

Si bien no es el objetivo principal de este artículo realizar un análisis de la evolución que las políticas públicas de fomento de la Economía Social han tenido en el estado español, es conveniente apuntar una tendencia que puede observarse en los últimos años, con el fin de ofrecer una visión general sobre las políticas públicas que vienen ganando fuerza en el ámbito local.

Y es que si se presta atención a las medidas que se han puesto en marcha en las últimas cuatro décadas, a nivel estatal se aprecia un punto de inflexión a partir de la crisis de 2008. Las políticas de fomento, que hasta esa fecha podría denominarse de «primera generación», se basaban en una visión restrictiva de la ES, ya que sólo las cooperativas y las sociedades laborales eran consideradas como parte del sector y por lo tanto a promover; y en segundo lugar, en lo que se refiere a la distribución multi-escala de las instituciones públicas, tanto la administración central como las comunidades autónomas asumían el liderazgo con escasa participación de entidades regionales y locales (Chaves, 2020).

Desde entonces se han producido profundos cambios socioeconómicos y políticos que, como ya se ha comentado a partir de la crisis iniciada en 2008, han puesto de manifiesto las debilidades más destacadas de estos modelos de intervención, traducida concretamente en la limitada expansión real de las organizaciones de ES. Especialmente en la activación de nuevos emprendedores y, en general, en la desconexión total con el desarrollo local.

A esta reflexión llegarán casi de forma sincronizada, mediante una revisión global de las políticas de desarrollo local, diferentes personas expertas que trabajan en este ámbito (Subirats, 2014; Estela, 2014), ya que a su parecer la crisis de 2008 también pondrá de manifiesto el agotamiento de los modelos de intervención activados hasta ese momento para el desarrollo local.

Del cruce de ambas reflexiones surgen precisamente las nuevas políticas públicas denominadas «de segunda generación». Fajardo (2019) señala tres principales hitos en esta transición: i) La Ley 5/2011 de Economía Social del Estado español de 2011, que definirá legalmente el universo de la ES; ii) La importancia asumida por el ámbito local en el marco de la Estrategia Española de Economía Social (2017-2020); iii) En los últimos años, en el marco de las nuevas correlaciones de poder otorgadas por las elecciones municipales de 2015, estrategias innovadoras desarrolladas en varios ayuntamientos «importantes»: Madrid, Barcelona, Zaragoza, etc.

Sin entrar en su análisis pormenorizado, la autora percibe dos grandes novedades en los nuevos desarrollos normativos: una mayor concreción del concepto de Economía Social y un renovado protagonismo de los ámbitos local y regional (Fajardo, 2019).

Chaves (2019), por su parte, delimita a través de cuatro grandes rasgos la naturaleza de estas políticas de «segunda generación»:

- Son políticas que mantienen la lógica *bottom-up*, sustituyendo el enfoque *top-down*. La ES, por tanto, tendrá una participación significativa en el diseño, planificación e implementación de estas nuevas políticas, pasando de los programas liderados por las instituciones públicas a los esquemas de co-creación.
- Son políticas que priorizan el enfoque holístico, sustituyendo medidas aisladas basadas exclusivamente en el apoyo económico.
- Se basan en un enfoque ecosistémico, superando enfoques basados en el presupuesto. De esta manera, el objetivo principal es dinamizar los recursos que los diferentes agentes del territorio pueden activar, a través de plataformas que permitan una participación estructurada de los mismos.
- Son medidas que se quieren adoptar desde una perspectiva mainstream, buscando la transversalidad y complementariedad de las diferentes políticas públicas locales llevadas adelante, superando los modelos de intervención en los que las medidas se adoptadas de forma aislada y descoordinada por cada departamento municipal.

En esencia, estas políticas de segunda generación se basan, además de en partidas presupuestarias más significativas y a una escala más local, en innovaciones sociales en las políticas públicas. Con estas innovaciones, además de en las organizaciones de ES, se priorizan las medidas que van a influir en otras organizaciones del territorio, ya que el objetivo principal es incidir en el territorio, poniendo teóricamente sus necesidades en el centro.

4. RESULTADOS DEL ESTUDIO:

4.1. CLASIFICACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS SEGÚN EL MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN DE LA ES

Del análisis del marco general de las políticas públicas de promoción de la ES se desprende que existen dos líneas de actuación principales: por un lado, las políticas que afectan directamente a las organizaciones de la ES, y por otro, aquellas que parten de una visión más global, la promoción del empleo, pero que, a su vez, afectan indirectamente al empleo particular de las organizaciones de la Economía Social.

En cuanto a las 16 experiencias concretas analizadas, la mayoría se engloban en la segunda línea, ya que están relacionadas con diferentes programas o estructuras de emprendimiento (experiencias 1, 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16). De hecho, las competencias de las agencias de desarrollo local se centran en gran medida en las políticas locales de empleo. Sin embargo, en función de cómo estas políticas de fomento del empleo afectan a las organizaciones de ES, también se pueden clasificar diferentes bloques de medidas, como se presenta a continuación.

En general, se basan en la creación de empresas, en la creación de estructuras de apoyo al emprendimiento y en medidas cognitivas de oferta basadas en la formación. El resto de casos tienen más que ver con procesos de subcontratación a través de contratos públicos, prestación de servicios públicos o cesión de infraestructuras o con la promoción de experiencias de economía social y solidaria (experiencias 3, 4, 5, 6 y 7).

Con el fin de situar las experiencias analizadas en el marco general de las políticas públicas de promoción de la ES, se propone la clasificación que se recoge en la tabla 4, si bien es necesario remarcar que dicha clasificación se realiza de forma propositiva, ubicando cada una de las experiencias en función de sus principales características. De hecho, cualquier ejercicio de clasificación podría ser revisado y reordenado, ya que todas las experiencias analizadas son polifacéticas y, por tanto, en muchos casos abarcan más de una herramienta de promoción de la ES. La clasificación que se propone, en definitiva, no sólo pretende situar cada experiencia en una u otra herramienta de promoción concreta, sino que pretende identificar con mayor claridad las posibilidades de actuación de las agencias de desarrollo y/o entidades locales.

Tabla 4: Clasificación de las experiencias analizadas según el tipo de políticas públicas

Políticas dirigidas a las entidades de ES		Herramientas	Modelos identificados	Experiencia analizada
Políticas de Oferta (que influyen en la estructura de las organizaciones)				
Medidas cognitivas	-	Fomento, formación e investigación de ES	Programas formativos en emprendimiento	Fomento de sociedades laborales (1) LANZITUZ
	-	Medidas presupuestarias		Fomento del cooperativismo (2) KOOPFABRIKA
Medidas económicas	-	Medidas fiscales		Cesión de equipamientos públicos (3) GETXO
	-	Otras medidas de ayuda financiera	Convenios de colaboración con entidades de la ES	
	-	Medidas de apoyo técnico		Co-creación de políticas públicas (4) MICROCRÉDITOS
Políticas de Demanda (que influyen en la actividad de las organizaciones)				
-	Medidas para posibilitar ser proveedoras de las AAPP		Cooperación público-cooperativo	Participación de organización de ES en empresa pública (5) OÑATIKO UR JAUZIAK
-	Medidas para regular y aplicar colaboraciones público-privadas con la Economía Social		Contratación Pública Responsable	Servicios mancomunados Servicios del Ayuntamiento (6) SAN MARKO (7) VITORIA-GASTEIZ
Políticas dirigidas al empleo de ES				
Creación de organizaciones de ES				
Actividad proactiva para la creación de empleo en nuevas iniciativas de ES			Servicios de orientación	Derivar los proyectos a servicios de apoyo de ES (8) KIMU BAT
			Servicios de dinamización y facilitación	Liderar proyectos y ofrecer recursos humanos y físicos (9) GOIENER
			Constitución de organizaciones públicas de ES	Liderar proyectos y financiar el 100% del capital social (10) LANERAIN (11) OARSOTEK/BADIABARRI
				(12) USOA
Creación de estructuras para el fomento de emprendimientos de ES				
Cesión de equipamientos e infraestructuras para la implementación de programas de emprendimiento en ES			Gestión comunitaria de equipamientos públicos	Equipamientos comarcales Equipamientos municipales Promoción pública (13) ITUROLA (14) EKONOPOLO (15) WORK-LAN
			Centros adheridos a formación profesional	Promoción privada (16) AZARO FUNDAZIOA-KOOPERATIBEN MAHAIA

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla 4, las experiencias analizadas se han dividido en dos grandes bloques. Por un lado, las dirigidas a las organizaciones de ES y por otro, aquellas otras dirigidas al empleo de ES.

Entre las primeras se han distinguido medidas basadas en la oferta y la demanda. Es decir, aquellos que inciden por un lado sobre la estructura de las organizaciones y por otro sobre la actividad de las mismas. Al mismo tiempo, las medidas basadas en la oferta pueden adoptar tener dos naturalezas distintas: cognitivas y económicas. Las medidas cognitivas serían las medidas de difusión de la ES, así como de formación e investigación en la materia. En ella se incluyen dos programas de formación para el emprendizaje de ES: Lanzituz (programa de promoción de sociedades laborales) y Koopfabrika (programa de promoción del cooperativismo en el paradigma de la Economía Social Transformadora²).

En cuanto a las medidas de carácter económico, más allá de las líneas de subvención que habitualmente realiza el Gobierno Vasco, se han recogido convenios de colaboración entre la administración pública local y la ES. De hecho, este instrumento puede ser un instrumento jurídico para la recopilación de todo tipo de actividades. Prueba de ello son, por ejemplo, las experiencias de co-gestión de diversos servicios municipales de Getxo o los acuerdos de co-construcción de políticas sociales a través de microcréditos desarrollados en diferentes municipios de Gipuzkoa.

Las medidas basadas en la demanda, por su parte, buscan adecuar la demanda de la administración pública a los bienes y servicios que ofrecen las organizaciones de ES. En este sentido, se han detectado dos medidas diferentes entre las experiencias analizadas. Por un lado, la Compra Pública Responsable (CPR), en la que se engloban las experiencias del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y de la Mancomunidad de San Marcos. Y por otra parte, la experiencia de la participación en una empresa pública de una cooperativa. Este último será el caso paradigmático del modelo de cooperación público-cooperativa.

En cuanto a las políticas públicas orientadas al empleo de ES, en la clasificación propuesta se distinguen medidas que tienen como objetivo la creación de empresas y medidas que tienen como objetivo la creación de estructuras de apoyo al emprendimiento. Entre las medidas que tienen como objetivo la creación de empresas, se han analizado experiencias con diferente grado de implicación por parte de los agentes locales. Con el menor grado de implicación se encuentra una experiencia que ha ofrecido servicios de orientación. En este caso, KimuBat S.L.L. ha sido una experiencia derivada desde la agencia de desarrollo a los servicios de apoyo propios de la ES. Con un mayor grado de implicación se han recogido casos de dos agencias de desarrollo que han ofrecido servicios de dinamización y facilitación. En estos casos, a la hora de crear Goiener S.Coop y Lanerain (empresa de inserción laboral), las agencias de desarrollo de Goierri y Debabarrena, respectivamente, han dinamizado el proyecto, participado en el mismo y puesto a disposición del mismo los recursos humanos, financieros y físicos necesarios. Finalmente, se recogen las experiencias con mayor grado posible de participación pública, al tratarse de una empresa de inserción con capital social público (Oarsotek/Badiaberri) y de un centro especial de empleo también público (Usoa).

² Para conocer la propuesta de la Economía Social Transformadora, puede consultarse Autonomía Sur (2017) y Begiristain *et al.* (2021).

Por último, en cuanto a las medidas que inciden en la creación de estructuras para el fomento del emprendimiento en ES, cabe diferenciar entre la cesión de equipamientos públicos de gestión comunitaria y los centros vinculados a la formación profesional. Ekonopolo e Iturola son espacios de Co-working de carácter municipal y comarcal de gestión público-comunitaria, en los que diferentes agentes que trabajan en torno a la ES pueden encontrarse y compartir experiencias, proyectos y recursos. Por otro lado, se recogen las experiencias de dos estructuras para el desarrollo del emprendizaje promovido por centros de formación profesional: Azaro Fundazioa en Lea-Artibai y Worklan en Bilbao.

4.2. Elementos clave para el desarrollo de las experiencias

En cuanto a los elementos clave para el correcto funcionamiento y desarrollo de las experiencias, se han analizado tres dimensiones diferentes pero interdependientes: la vinculación institucional de las experiencias, el arraigo territorial y la movilización social. Cada uno de los siguientes elementos clave quiere responder a una pregunta fundamental:

1. ¿Cuál ha sido y es el grado de implicación de la entidad local en la experiencia analizada? Para analizar el *vínculo institucional*. Para ello, se ha documentado el grado de participación de la entidad local en dos fases del proceso: en la puesta en marcha inicial y en el modo de estructuración actual del proyecto.
2. ¿Cuál es la vinculación territorial de la experiencia analizada? Para analizar el *arraigo territorial*. Para ello, la adhesión al territorio de la experiencia se ha analizado desde dos perspectivas: i) el grado de correlación entre la iniciativa y las necesidades territoriales identificadas y ii) el grado de participación en la experiencia de los agentes sociales y socio-económicos del territorio.
3. ¿Qué movilización social ha generado la experiencia analizada? Para analizar la *movilización social*. Para ello, se ha observado el grado de atracción de la sociedad en dos sentidos: el grado de adhesión de la población del territorio y la vocación social predominante de la experiencia.

Desde el punto de vista del *vínculo institucional*, se han detectado experiencias con implicación a diferentes niveles, siendo imposible definir un único patrón. En los procesos de puesta en marcha de experiencias se pueden detectar, al menos, tres patrones: el de carácter bilateral, en el que se ha creado una iniciativa posterior a la colaboración entre la organización pública y la organización de ES (experiencias 3, 4, 5 y 10); y el de carácter unilateral, bien por iniciativa de la organización pública (experiencias 6, 7, 9, 11, 12 y 13), o por iniciativa de la ES, 15. Asimismo, en lo que respecta a su configuración actual, es evidente la huella que dejan los diversos procesos de puesta en marcha. De hecho, responden a diferentes modelos organizativos en los que la participación orgánica de la entidad local varía considerablemente de una experiencia a otra.

Como se ha mencionado anteriormente, el mayor grado de implicación se da cuando el capital social de la iniciativa es 100% público (experiencias 11 y 12). Un nivel de implicación inferior sería el caso de una empresa pública participada por una cooperativa (experiencia 5). En el siguiente nivel, estarían las entidades locales que participan en la iniciativa de ES, tanto por la oferta de recursos como por su aportación al capital social (experiencias 1, 2, 9, 10, 15 y

16). A continuación se situarían las experiencias de cesión de espacios públicos o licitaciones de servicios públicos. En estos casos la articulación orgánica entre la ES y la administración pública sería menor, ya que la relación entre ambas partes sólo se establece mediante un contrato (experiencias 3, 4, 6, 7, 13 y 14). Y por último se identifican aquellas experiencias en las que las entidades locales han realizado principalmente la función de intermediación, en las que las demandas recibidas han sido directamente dirigidas a las entidades consultoras de ES (experiencia 8).

En lo que al *arraigo territorial* se refiere, en general, todas las experiencias buscan dar respuesta a dos de los objetivos habituales del desarrollo local: el desempleo y la reactivación o dinamización de la economía local. Al mismo tiempo, para dar respuesta al primero de los objetivos, se diferencian aquellas experiencias que se dirigen a la promoción del empleo en general (experiencias 1, 2, 8, 15 y 16) y aquellas que se dirigen a la empleabilidad de los colectivos más vulnerables (experiencias 10, 11 y 12). Por otro lado, entre los que tienen como objetivo la revitalización económica, se encuentran los que centran su atención en los sectores identificados como estratégicos en la comarca (experiencias 9, 10, 11, 13, 14 y 16) y los que se orientan a la prestación de un servicio municipal (experiencias 3, 5, 6, 7 y 12). Como puede observarse, algunas experiencias alcanzarían estos dos objetivos generales. Por último, existen experiencias que tienen como objetivo promover la economía solidaria o la Economía Social Transformadora (experiencias 1, 3, 4, 9 y 14).

En cuanto a la capacidad de *articulación con el tejido social y empresarial* de los territorios, también se encuentran realidades diversas. En este sentido, los casos con menor grado de implicación son aquellos que han movilizado exclusivamente a la administración pública (experiencias 7, 11 y 12). En un nivel de movilización más alto aparecen los convenios de colaboración surgidos como consecuencia de la colaboración entre la administración pública y las organizaciones de ES, los *partenariados*, la construcción conjunta de las políticas públicas, la gestión comunitaria de los espacios públicos, etc. Es aquí donde se incluyen la mayoría de las experiencias (experiencias 3, 4, 5, 6, 8, 9, 13 y 14). En un siguiente nivel, además de los dos agentes mencionados, se identifican aquellos que implican centros de formación o universidades (experiencias 1, 2 y 15). Y por último, aquellos que implican a agentes públicos, cooperativos, empresariales privados, educativos y sociales o asociativos (experiencia 10 y sobre todo experiencia 16). Estos últimos, por su capacidad de articular a los agentes locales en torno a la ES, han conseguido crear los llamados *ecosistemas territoriales*.

En tercer lugar, en cuanto a la movilización social que han logrado, las experiencias que movilizan la mayor masa crítica son aquellas que tienen como objetivo promover la economía solidaria. De hecho, la economía solidaria cuenta con diversas redes que a su vez fomentan la participación voluntaria de las personas en estos proyectos. Así son los casos de Goiener o KoopFabrika, que consideran fundamental la creación y mantenimiento de las redes de personas que voluntariamente mantienen el proyecto. Asimismo, las experiencias que muestran una mayor articulación territorial, los llamados ecosistemas territoriales, muestran un alto grado de movilización. Estos, sin estar apoyados por fórmulas de trabajo voluntario, son capaces de integrar en una misma experiencia a un gran número de agentes públicos, privados, económicos o sociales del territorio (experiencias 10 y 16). A nivel medio, además de la colaboración entre la administración local y la ES, se categorizan aquellas experiencias capaces de incorporar un

tercer agente, tanto en el ámbito privado empresarial (experiencia 11) como en el asociativo (experiencia 4). Y por último, hay experiencias sin esa masa crítica que impulsa la experiencia de una manera más sostenible, como la falta de perfil emprendedor (experiencia 1), problemas de relevo (experiencia 13), falta de relación que supere el propio contrato, etc.

Por otro lado, en lo que respecta a la vocación social de las experiencias, en general existen experiencias orientadas a la creación de empleo, a la creación de empleo mediante fórmulas de ES (tanto para el empleo de la población general como para la creación de empleo de los colectivos más vulnerables). Por último, hay experiencias que tienen como objetivo fomentar la economía solidaria, donde se pueden encontrar energías renovables, movilidad sostenible, microcréditos (finanzas éticas), emprendimiento en economía solidaria y/o diferentes objetivos sociales para la creación de redes empresariales.

La tabla 5 resume los elementos clave analizados:

Tabla 5: Principales elementos clave de las experiencias analizadas

Elemento clave	Variable analizada	Resultado general
Vínculo institucional	Participación del agente local en la puesta en marcha	Bilateral o unilateral (bien por iniciativa de ES o por iniciativa de la entidad local)
	Participación del agente local en la configuración organizativa actual	Diferentes grados de implicación: desde el 100% del capital social hasta los servicios de apoyo y/o intermediación
Vínculo territorial	Correlación entre la experiencia y las necesidades territoriales	Desempleo (general y/o de colectivos vulnerables), reactivación de la economía local (mediante sectores estratégicos o servicios sociales) y fomento de la economía solidaria
	Grado de participación de otros agentes del territorio	Diferentes niveles de participación: de quienes sólo han movilizado a la administración pública a quienes han conseguido crear los ecosistemas territoriales de ES
Movilización social	Implicación de la población del territorio	Las iniciativas más ligadas a la economía solidaria y a los ecosistemas territoriales han sido las que han recibido mayor adhesión e implicación
	Vocación social de la experiencia	Creación de empleo, creación de empleo de ES (general o colectivos más vulnerables) y promoción de la economía solidaria (movilidad sostenible, finanzas éticas, etc.)

Fuente: elaboración propia

4.3. FACTORES FACILITADORES Y LIMITANTES

En cuanto a los factores facilitadores que han permitido el desarrollo de experiencias y los factores limitantes que han dificultado o ralentizado su desarrollo, se recogen los siguientes resultados principales:

En cuanto a los factores facilitadores más repetidos, destacan los aspectos profesionales. Por ejemplo, los relacionados con la profesionalización de las experiencias y los modelos de gestión, los relacionados con el nivel de conocimiento del territorio y de sus estructuras económicas y sociales, así como con la flexibilidad laboral o la capacidad de adaptación a diferentes perfiles profesionales o formativos.

Por otro lado, los aspectos político-institucionales del territorio también se han identificado como factores facilitadores. De hecho, muchas experiencias destacan la importancia de la voluntad política, la seguridad jurídica o la colaboración con las agencias de desarrollo local y otras administraciones públicas en la co-construcción y gestión de políticas y servicios públicos.

Así mismo, las redes de las organizaciones de ES y la inter-cooperación entre ellas, una amplia oferta de ES, etc. también inciden en aspectos como la cooperación con otras organizaciones de la ES del mismo territorio o sector y la colaboración con otros agentes socioeconómicos y asociativos del territorio.

En lo que a los factores limitantes respecta, también predominan los aspectos económicos y profesionales. Estos se relacionan con los problemas de acceso a la financiación, las peculiaridades del sector de actividad o la falta de atraer perfiles profesionales y nuevas personas emprendedoras.

Por otro lado, el objetivo de las experiencias también se expresó como una dificultad, ya que estas experiencias combinan la creación de empleo (atendiendo en algunos casos a colectivos vulnerables) y la creación de nuevas actividades económicas para dinamizar las economías locales desde una perspectiva social y/o ambientalmente más responsable, tareas que ya de por sí se antojan difíciles.

Finalmente, aunque no se consideró como la mayor dificultad, cabe destacar la existencia de un amplio consenso en cuanto a la dificultad de los aspectos de comunicación. Especialmente aquellos relacionados con el escaso nivel de conocimiento por parte de las personas emprendedoras y administraciones públicas (personal técnico y político) sobre la ES y las fórmulas de promoción de la misma. Este tema abarcó gran parte del debate de la dinámica de grupo y se identificó como una línea de trabajo factible a corto o medio plazo.

De todo lo expuesto hasta el momento se difiere que, en general, los aspectos profesionales y económicos son importantes tanto cuando se atiende a los aspectos facilitadores como a las dificultades. Se podría concluir, por tanto, que cuando abordan con éxito se convierten en factores indispensables para el desarrollo de la experiencia, pero que a falta de la misma, los límites presentados al correcto funcionamiento (o puesta en marcha) son importantes.

4.4. FACTORES PARA LA REPLICABILIDAD DE LAS EXPERIENCIAS

Para finalizar con los resultados del estudio se presentan los elementos clave identificados para una posible replicabilidad de las experiencias exitosas de ES en otros territorios. Los resultados de este apartado se extraen principalmente de los contenidos trabajados en el focus group organizado para la presentación y el contraste final del proyecto de investigación, cuyo transcurso se desarrolló en base a tres temas principales: el conocimiento de la ES, la colaboración público-privada y el papel de Garapen (Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo).

El primer factor identificado para poder germinar experiencias de ES en otros territorios ha sido la ampliación del nivel de conocimiento con respecto al sector. De hecho, se considera imprescindible aumentar el nivel de conocimiento de la ES en la sociedad en general y en la administración pública en particular. En este sentido, como se ha comentado anteriormente, existe una percepción bastante generalizada de que el nivel de conocimiento en ES es escaso entre las personas técnicas de la administración pública a todos los niveles. A nivel político, si bien se considera que cada vez hay más temas relacionados con la ES en los discursos, se estima que todavía es necesario una mayor voluntad política para pasar de los discursos a un compromiso de impulso real y efectivo de la ES. Para ello se argumenta que habría que demostrar los beneficios que ofrece la ES a los territorios.

En general, se considera imprescindible la formación de ambos colectivos (político y técnico) en competencias, cláusulas sociales, formas de estructuración de la ES, etc. Es más, desde diferentes puntos de vista se prioriza la labor de difusión del conocimiento a realizar sobre las personas técnicas, ya que constituyen un grupo más estable que las personas que ocupan cargos políticos. Además, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico actual, se considera más fácil convencer al colectivo político por los beneficios que ofrece la ES que a las personas técnicas, por las dificultades que puede generar el desconocimiento en estas áreas (sobre todo en el ámbito de las competencias mencionadas, las cláusulas sociales, las formas de estructuración de la ES).

Para toda esta labor de difusión del conocimiento se reivindica el papel de las agencias de desarrollo para acercar el personal de la administración a la ES, así como el papel de la universidad y los centros de formación profesional. Estos últimos se consideran fundamentales para aumentar el conocimiento de la sociedad sobre la ES y para que las personas que en el futuro vayan a poner en marcha procesos de emprendizaje se orienten hacia las formas de la ES.

El segundo gran factor para la replicabilidad se detectó en torno a la colaboración público-privada. Sobre todo en cuanto al papel de las agencias de desarrollo en la promoción de la colaboración entre la administración pública y la ES. Por un lado, se argumenta que la ES debe integrarse en las líneas de trabajo de las agencias de desarrollo. De hecho, la convergencia de este doble objetivo económico y social de la ES es compleja y en algunos casos requiere mayor apoyo público, ya que es más difícil seguir creando empleos y actividades competitivas. Por ello, se hace hincapié en la necesidad de orientar el mercado hacia la ES. En particular, en relación a lo que puede hacer la administración pública: ejecución de contratos públicos con ES, aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública, etc. En este sentido, lo que las agencias de desarrollo pueden hacer para fomentar la ES es analizar nuevas oportunidades de mercado relacionadas con la producción de servicios públicos.

Finalmente, se dio un interesante debate sobre el papel de la propia agencia Garapen. De hecho, ¿debería Garapen realizar una estrategia coordinada de promoción de la ES en todas las comarcas? En este caso se han recogido dos opiniones diferentes pero no excluyentes, sino compatibles. Por un lado, en general, las personas que representaban a las diferentes agencias de desarrollo insistían en la necesidad de respetar las peculiaridades de cada territorio. Cada región es diferente, ya que tiene sus propias necesidades y sus dinámicas institucionales particulares. Por lo tanto, éstas apostaron por un modelo que surja de abajo. Por otro lado, las personas que representaban al sector de la ES argumentaban sobre todo la necesidad de incorporar la ES dentro de la estrategia general de Garapen. Sin embargo, como se ha indicado, ambas posturas podrían (y deberían) ser compatibles. De hecho, Garapen puede llevar a cabo diversas iniciativas que cubran las necesidades comunes de los territorios dentro de su estrategia de promoción de la ES, como pueden ser la oferta de formación en ES, la difusión de materiales o herramientas de promoción de ES, por ejemplo. Pero al mismo tiempo, permitir la creación de proyectos específicos desde abajo, dinamizados por las propias agencias de desarrollo establecidas en cada territorio.

5. CONCLUSIONES FINALES

Del análisis realizado hasta el momento se extraen dos principales conclusiones, que permiten relacionar los resultados con los objetivos perseguidos en el proceso de investigación, y ordenar de alguna forma la discusión que circunda este estudio:

- En primer lugar, aunque exista una amplia variedad y diversidad entre las experiencias analizadas, en referencia a las formas de ES promovidas así como a las herramientas públicas activadas, de entre todas las estudiadas muy pocas consiguen trascender el nivel más específico o sectorial de la experiencia, de forma que el alineamiento de las experiencias analizadas con los modelos de fomento de «segunda generación», es aún débil.

Tal y como se ha analizado en el apartado de elementos claves, el nivel de vinculación territorial, institucional y social de las experiencias analizadas difiere de forma considerable de una a otra. Algunas experiencias son el resultado de un impulso bilateral público-comunitario-social, muestran además una capacidad importante para articularse con otros agentes y sectores económicos del territorio, y de forma adicional aglutinan una masa social voluntaria que sostiene el proyecto desde una base popular fuerte. Sin embargo, son las menos.

Este hecho demuestra que aunque existan casos cuya lógica más profunda se asienta sobre procesos de bottom up que buscan la activación de diversos agentes territoriales (ecosistémico) e institucionales (transversal y holístico), en ningún caso se podría extrapolar como modelo más generalizado a nivel de la CAPV. Esta constatación no hace más que poner en evidencia la ausencia de una visión estratégica compartida entre los agentes del desarrollo local y los agentes de la ES, para diseñar de forma conjunta una «hoja de ruta» compartida en el ámbito de las políticas públicas de fomento de la ES a nivel local.

- En segundo lugar, el análisis de los factores determinantes para la replicabilidad de dichos modelos de fomento en otros territorios, indica que los factores claves residen en mayor medida en los elementos más estrechamente vinculados con la propia viabilidad del proyecto (profesionalidad, apoyo público, financiación, comunicación) y no tanto,

por el momento, en los elementos territoriales, sociales o institucionales que revisten de mayor potencialidad transformadora a dichos proyectos.

Gran parte de los elementos facilitadores o limitantes hacen alusión a los aspectos más materiales y empresariales de las dinámicas analizadas. Así, la existencia o falta de perfiles profesionales en la gerencia de dichos proyectos se visualiza aún como el elemento más fundamental para el éxito o el fracaso de dichas experiencias. Aspectos relacionados con la financiación, el apoyo público, la inter-cooperación, la comunicación etc. han sido identificados como claves en el desarrollo de las experiencias analizadas.

Este hecho muestra la dimensión más material del tema estudiado: para que sea posible transitar hacia formas de intervención pública que posibiliten dinámicas de alcance socialmente más transformador, antes que nada se impone afianzar la base: se necesitan proyectos empresariales viables y gestionados de forma profesional. Para que un territorio pueda transitar hacia fórmulas de desarrollo local más acordes con las prácticas de ES, lo primero hace falta tener un tejido suficientemente desarrollado de empresas de ES.

Incidir sobre la misma base empresarial facilitaría además la superación de algunos aspectos identificados como claves para su replicabilidad: un mayor tejido empresarial de ES posibilitaría una mayor visibilidad de la misma, y por tanto, un mayor conocimiento y reconocimiento por parte de los agentes territoriales. Sobre ese mayor conocimiento y reconocimiento podrían experimentarse y probarse nuevas formas de colaboración más complejas, con mayor impacto social y territorial, que permitieran, en definitiva, transitar hacia modelos de desarrollo local más acordes con el ideario de las experiencias de la ES. Del impulso renovado y claramente orientado de los agentes territoriales también depende la existencia de una oferta empresarial sólida de la ES.

6. REFERENCIAS

- ASKUNZE, C. (2013). Más allá del capitalismo: alternativas desde la Economía Solidaria. *Documentación social*, 168, 91-116.
- AUTONOMIA SUR (2017). Soberanías y prácticas socioeconómicas para la transformación. *Autonomia Sur*, 14, 1-11.
- AMIN, A. (2001). Moving on: institutionalism in economic geography. *Environment and planning A*, 33(7), 1237-1241.
- AMIN, A. (Ed.) (2013). *The social economy: International perspectives on economic solidarity*. Zed Books Ltd.
- BEGIRISTAIN, M., ETXEZARRETA, E., MORANDEIRA, J., KAREAGA, A. (2021). Irabazi asmoa-gatik ez bada, zein da ba asmoa? Ekintzailtza sozial kooperatiborako adierazle sistema baten proposamena. *EKONOMIAZ: Revista vasca de Economía*, 99 (01), 278-301.
- BOISIER, S. (2009). Sinergia e innovación local. *Semestre económico*, 12(24), 21-35.
- CHAVES, R. (2010). Las políticas de apoyo a las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales en España. En *Las empresas de trabajo asociado en España: evolución reciente y perspectivas*. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, 159-226.
- CHAVES, R. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 79 (01), 168-199, 2012.
- CHAVES, R. (dir.) (2020). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*, Tirant lo Blanch.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2009). Las políticas de economía social en Europa. *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, 3(1), 43-55.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2019). Best practices in public policies regarding the European Social Economy post the economic crisis. *CIRIEC Working Papers N°1925*, CIRIEC - Université de Liège.
- CORAGGIO, J.L. (2011). *Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital*. Ediciones Abya-Yala.
- CORBETTA, P., FRAILE, C., y FRAILE, M. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw Hill.
- DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M. (2012). El enfoque EMES de la empresa social desde una perspectiva comparada. *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, (75), 6-34.
- ESTELA, O. (2015). Public policies for resilient local economies. *Tria-territorio dellaricerca su insediamenti e ambiente*, 8(2), 81-94.
- FLYVBJERG, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

- GAINZA, X. (2008). *Instituciones y territorio: Las Agencias de Desarrollo Local vascas en la promoción económica local*. Ph. D. thesis, University of the Basque Country, UPV-EHU.
- GERRING, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American political science review*, 98(2), 341-354.
- GURIDI, L. y PÉREZ DE MENDIGUREN, J.C. (2014). *La dimensión económica del desarrollo humano local: la economía social solidaria*. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), Instituto Hegoa.
- JUSTE, J. J., GÓMEZ, J. M. y FERNÁNDEZ, J. (2011). Economía social y desarrollo local rural. Un análisis de sus sinergias. *Estudios de Economía Aplicada*, 29(1), 189-221.
- LAVILLE, J.L. y GARCÍA-JANÉ, J. (2009). *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Icaria Editorial.
- MONZÓN, J. L. (2006). Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 56, 9-24.
- MOULAERT, F. y AILENEI, O. (2005). Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present. *Urban studies*, 42(11), 2037-2053.
- MOZAS, A. y BERNAL, E. (2006). Desarrollo territorial y economía social. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 55, 125-140.
- PIKE, A., TOMANEY, J. y RODRIGUEZ A. (2006). *Local and regional development*. Routledge.
- SUBIRATS, J. (2013). Una visión desde las políticas públicas en pleno cambio de época y con riesgos significativos de exclusión social. *Animation, territoires et pratiques socioculturelles (Revue ATPS)*, (5), 13-26.
- TÖDTLING, F. (2011). Endogenous approaches to local and regional development policy, EnA. Pike, A. Rodríguez-Pose Y J.Tomaney (eds.): *Handbook of local and regional development*, 333-343.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización, *EURE*, 26 (79), 47-65.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial, *Investigaciones regionales*, (11), 183-210.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2018). Reflexiones teóricas sobre la relación entre desarrollo endógeno y economía social. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica: RIESISE*, (1), 11-22.
- WHITE, S. y GASSER, M. (2001). *Local economic development: a tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work*. Departamento de Creación de Empleo y Desarrollo Empresarial de la OIT.
- WISKERKE, J. BOCK, B., STUIVER, M., Y RENTING, H. (2003). Environmental co-operatives as a new mode of rural governance. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 51(1-2), 9-25.

ZULAIKA, A. (2017). Tokiko Garapen Agentzien eta Ekonomia Sozial eta Solidarioaren gaitasuna Tokiko Giza Garapenaren bidean: Agencia de Desenvolvament del Bergueda-ren esperientzia aztergai. *GIZAEKOA Gizarte Ekonomiaren Euskal Aldizkaria-Revista Vasca de Economía Social*, (14), 77-102.

ZURBANO, M., MARTINEZ, E., GAINZA, X., y ARRILLAGA, P. (2018). Globalizazioa eta tokiko garapena, *Hegoak Zabalduz*, 8, UPV-EHU.