

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: UNA RESPUESTA A LA CRISIS GENERADA POR EL COVID-19



ROBERTO DI MEGLIO

Especialista en Desarrollo Local y Economía Social. Trabaja en la OIT - Ginebra. Es miembro fundador de la Red DETE. Red DETE Europa¹

1. COVID-19: EL IMPACTO SOBRE LAS PERSONAS, LA ECONOMÍA Y EL PLANETA

Los datos de la OMS (Organización Mundial de la Salud) del 3 de octubre 2020 nos dicen que, a nivel global, hay más de 34 millones de casos confirmados, más de 1.000.000 de muertos reportados y 216 países, áreas o territorios con casos.

Del Observatorio OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Covid-19 y mundo del trabajo del 23 de setiembre de 2020, es importante rescatar los siguientes elementos:

- La gran mayoría de los trabajadores de todo el mundo, a saber, el 93 por ciento, reside en países que aplican algún tipo de medida de cierre de lugares de trabajo.
- Se estima que la pérdida de horas de trabajo en el segundo trimestre de 2020 (con respecto al cuarto trimestre de 2019) se eleva al 17,3 por ciento (495 millones de empleos equivalentes a tiempo completo). Los países de ingreso medio bajo son los más afectados, al registrarse en ellos una pérdida de horas de trabajo de alrededor del 23,3 por ciento (240 millones de empleos equivalentes a tiempo completo) en el segundo trimestre de este año.
- Se prevé que la pérdida de horas de trabajo siga siendo acusada en el tercer trimestre de 2020, de en torno al 12,1 por ciento, o 345 millones de millones de empleos equivalentes a tiempo completo. Por otro lado, las previsiones para el cuarto trimestre del año ponen de manifiesto una situación más desfavorable que la que se esperaba. Con arreglo al caso hipotético de referencia, se prevé que la pérdida de horas de trabajo sea del 8,6 por ciento, a saber, 245 millones de empleos

equivalentes a tiempo completo. De datos recabados recientemente se desprende que la pérdida de horas de trabajo conlleva un aumento del desempleo y de la inactividad, en particular de esta última. El aumento del nivel de inactividad es una de las principales consecuencias de la actual crisis laboral, en la que es necesario hacer hincapié en el plano político.

- Por lo general, la disminución del empleo ha afectado más a las mujeres que a los hombres.

Los datos arriba mencionados explican por qué esta crisis se considera la peor, a nivel humanitario, social y económico después de la segunda guerra mundial. Ahora la pregunta clave es si, una vez superada la emergencia sanitaria ¿queremos regresar al mundo antes del COVID-19?

LA CRISIS POST COVID-19: ¿VOLVER A LA “NORMALIDAD” ANTERIOR?

El mundo antes de esta crisis se encontraba en plena etapa de transición relacionada principalmente con la digitalización, el cambio climático y las tendencias demográficas. Transición caracterizada por incertidumbre, especialmente vinculada a su impacto en el mundo del trabajo. Las estimaciones apuntaban a la desaparición de muchos empleos por la digitalización y por la transición a una economía sostenible. Además, se señalaba el posible impacto causado por el creciente número de jubilados en los países del norte y, al contrario, el creciente número de jóvenes queriendo entrar al mercado de trabajo en los países del sur.

Las crisis, de cualquier naturaleza, evidencian problemas preexistentes. En este caso, además del tema sanitario sobre el cual volveremos luego, la actual crisis ha hecho crecer el nivel de incertidumbre y de desigualdad. Las personas, mujeres y hombres, empresarios y trabajadores, ven peligrar su vida, su familia, su trabajo, su empresa. Obviamente esta situación no golpea a todos igual. Mujeres, jóvenes, migrantes, personas con contratos de trabajo precario, trabajadores/as de la economía informal, por mencionar algunos

ejemplos, se encuentran entre los más afectados/as por las consecuencias de las medidas de confinamiento adoptadas, relativas al cierre de empresas y de actividades no esenciales.

La fragilidad del factor humano frente a epidemias como la de la Covid-19 podría acelerar la inversión en la automatización, acentuando el desempleo y debilitando el poder negociador de los/as trabajadores/as. Por lo tanto, podría incrementarse la polarización en el mercado de trabajo entre empleos con altos salarios y aquellos con bajos salarios, impulsando aún más la desigualdad existente. El incremento de los servicios on line de compra de bienes y servicios será causa del cierre de muchas empresas de comercio al detalle. Además de la desigualdad relacionada con los ingresos, la desigualdad en el acceso a servicios básicos se podría ver también incrementada. Es el caso de la educación, que va a requerir infraestructura física (espacios adecuados en las habitaciones familiares y/o en las escuelas) e infraestructura tecnológica (computadoras, acceso a Internet) en el caso de modalidades de enseñanza no presenciales cuando sean necesarias. En general, la educación presencial es preferible como factor de construcción de la convivencia.

“ LA FRAGILIDAD DEL FACTOR HUMANO FRENTE A EPIDEMIAS COMO LA DE LA COVID-19 PODRÍA ACELERAR LA INVERSIÓN EN LA AUTOMATIZACIÓN, ACENTUANDO EL DESEMPLEO Y DEBILITANDO EL PODER NEGOCIADOR DE LOS/AS TRABAJADORES/AS. POR LO TANTO, PODRÍA INCREMENTARSE LA POLARIZACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ENTRE EMPLEOS CON ALTOS SALARIOS Y AQUELLOS CON BAJOS SALARIOS, IMPULSANDO AÚN MÁS LA DESIGUALDAD EXISTENTE.”

Sobre la emergencia sanitaria, se ha observado que la falta de una medicina de prevención mediante un sistema territorializado de salud, por ejemplo en Italia, ha contribuido mucho a congestionar los grandes centros de atención médica favoreciendo la difusión del virus. La inversión en salud pública ha disminuido progresivamente en un gran número de países en las últimas décadas, privilegiando la sanidad privada, con efectos importantes sobre la prevención. La crisis ha permitido

visibilizar, hasta el punto que ya no se puede obviar, la precariedad en la que se desempeñan las profesiones que a la postre han acabado considerándose como “esenciales”. Es algo que pone de manifiesto la injusticia del sistema económico y que debe reclamar la atención prioritaria de las políticas económicas y sociales. ¿Es el sector privado tradicional adecuado para implementar programas de prevención en materia de salud? Empresas con afán de lucro² probablemente no están interesadas

en prestar servicios de prevención.

La Economía Social y Solidaria (ESS) puede desempeñar un papel complementario en la prestación de servicios de salud, teniendo en cuenta la proximidad a sus miembros y a las comunidades a las que sirven. Las empresas sociales, siendo empresas, son también motivadas desde el aspecto financiero para ser eficientes.

Con respecto al tema económico, la inserción en “cadenas globales de valor” a fin de ganar en “competitividad” no ha solucionado los grandes temas del desarrollo económico, social y sostenible para la mayoría de la población en el mundo. Por el contrario, ello ha aumentado la retención de valor y de riqueza en favor de los grandes grupos empresariales monopólicos, ha incrementado las desigualdades entre la población, reduciendo de manera notable la participación de las rentas del trabajo en los ingresos totales en favor de las rentas del capital, y ha aumentado poderosamente la especulación financiera internacional, muy por encima de las inversiones productivas y de creación de empleo digno. Todo esto ha tenido lugar marginando las inversiones de carácter fundamental para la vida cotidiana, así como el despliegue necesario de políticas locales de desarrollo.

“POR TODO ELLO, LA URGENCIA DE UN NUEVO PARADIGMA DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO QUE IMPLIQUE UNA VISIÓN DEL DESARROLLO CENTRADA EN LAS PERSONAS, INTEGRANDO LO SOCIAL, LO ECONÓMICO Y LO AMBIENTAL, SE HA VUELTO PRIORITARIO. APUNTAR A ELEVAR EL NIVEL DE COHESIÓN SOCIAL DEBE ESTAR EN EL CENTRO DE LAS POLÍTICAS QUE APUNTEN A PROMOVER UN DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE.”

Algunos de los rasgos del modelo de crecimiento económico actual incorporan componentes que explican los orígenes de la pandemia. Entre ellos hay que citar las transformaciones causadas en los ecosistemas y en nuestra salud por la agricultura industrial a gran escala, la ganadería intensiva y el sistema alimentario transnacional, mayoritariamente controlado por las grandes corporaciones del sector. La destrucción paulatina de biodiversidad provocada por los grandes incendios y la deforestación de los bosques y selvas reduce la capacidad inmunológica ante virus patógenos. Hay factores causantes de dicha situación que están, pues, profundamente relacionados. Todo esto disminuye las inversiones en el sector alimentario, el sistema de salud, el sector educativo y el sistema de I+D+i para la incorporación de innovaciones productivas, ambientales y sanitarias, entre otras, así como las actividades industriales vinculadas a estos

sectores esenciales.

Por todo ello, la urgencia de un nuevo paradigma de producción y consumo que implique una visión del desarrollo centrada en las personas, integrando lo social, lo económico y lo ambiental, se ha vuelto prioritario. Apuntar a elevar el nivel de cohesión social debe estar en el centro de las políticas que apunten a promover un desarrollo inclusivo y sostenible.

Siendo la cohesión social una de las hipótesis básicas del desarrollo económico local, entendida no solamente como mejores relaciones entre las personas, sino también como un factor de eficiencia productiva y competitividad sostenibles³ de los sistemas productivos locales en los mercados globales, podemos afirmar que el enfoque territorial tiene hoy vigencia - más que nunca - para impulsar una nueva normalidad que ponga al centro de las políticas el bienestar de las personas.

Los problemas generados por la emergencia sanitaria causada por la pandemia han requerido respuestas específicas según las particularidades de cada territorio (provincia, región, municipio, comarca), y de la misma manera la recuperación de la crisis originada por el impacto económico de las medidas de bloqueo de las actividades no esenciales, tendrá que ser adecuada a las diferentes realidades locales⁴.

2. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: UN ENFOQUE INTEGRADO PARA UN DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

El enfoque territorial está por su naturaleza estrechamente relacionado con la visión de los actores locales con respecto a lo que quieren conseguir, sin embargo, hay unos principios firmes que caracterizan el enfoque DEL⁵:

- Participación y diálogo social: el involucramiento de los actores sociales locales en el proceso de desarrollo de su propio territorio es un prerrequisito del desarrollo sostenible. El uso de mecanismos parti-

participativos disminuye el riesgo de conflictos y promueve la cohesión social. Hacer que los actores sociales locales se sienten en una mesa a través de un foro local, ayuda a construir la confianza, fomenta la innovación y promueve la creación de redes y actividades sociales. El diseño e implementación de una estrategia de abajo hacia arriba garantiza aún más las soluciones apropiadas para las necesidades locales y es una garantía para la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

- Asociaciones públicas/privadas: el enfoque DEL es un medio para lograr la movilización de recursos locales al estimular su eficiente asignación. La asociación entre actores públicos, privados y aquellos sin fines de lucro se vuelve, por lo tanto, crucial para un proceso de desarrollo sostenible, permitiendo la convergencia hacia una programación de inversiones entre los diferentes actores locales. La cooperación y coordinación de actividades de desarrollo previenen abordajes unilaterales inefectivos y apoyan la legitimidad y sostenibilidad del proceso de desarrollo.

- Territorio: la cercanía geográfica y cultural favorece un conjunto de condiciones ideales para la innovación y el desarrollo. Primero, los actores sociales del mismo territorio poseen un conocimiento superior de sus necesidades y recursos. Segundo, compartir el mismo territorio aumenta la posibilidad de que haya intereses comunes y afinidades culturales. Tercero, el territorio en común facilita una frecuente interacción social, económica y política entre los actores locales, generando así confianza. Cuarto, el territorio es la plataforma ideal para la creación de una potente voz local en nombre de los actores sociales. A diferencia de los enfoques de desarrollo comunitario tradicionales, el enfoque DEL provee los medios y las estructuras que representan la voz local cuando están tratando con sus contrapartes nacionales e internacionales.

Como se ha mencionado anteriormente, la nueva agenda de desarrollo ha de estar centrada en las personas y sus capacidades, que son el mayor recurso de cualquier país. Son por lo tanto esas personas, desde sus territorios - regiones, provincias, comar-

cas, ciudades, quienes deben definir sus objetivos a largo plazo y el camino a seguir para alcanzarlos. El enfoque territorial del desarrollo no significa que los gobiernos nacionales deban “programar” cuál debe ser la vía para el desarrollo de cada territorio. El rol del gobierno nacional en el enfoque territorial del desarrollo está en: 1) convocar a los territorios a definir e impulsar su desarrollo, 2) definir criterios a seguir por los territorios en su desarrollo, y 3) apoyar a cada territorio en el despliegue del desarrollo que haya definido. Por esta vía, los gobiernos nacionales pueden dinamizar al conjunto de los activos de cada lugar en el país. El enfoque territorial del desarrollo significa que cada territorio define unos objetivos de territorio a largo plazo y asume la responsabilidad de hacerlos realidad.

Objetivos de territorio significa que no son objetivos de parte (económicos, urbanísticos, políticos, sociales o cualesquiera otros) sino objetivos para el territorio (y no para los intereses de uno u otro sector de la sociedad). Los objetivos sectoriales se derivarán de los objetivos de territorio -se definirán después de ellos- y estarán alineados con ellos para alcanzarlos.

El enfoque territorial del desarrollo significa que es el conjunto de cada territorio quien asume la responsabilidad de su

propio desarrollo. Eso incluye a las administraciones públicas -ayuntamientos, provincias, regiones-, el sector del conocimiento, la empresa, el sector financiero y la sociedad civil.

Asumir la responsabilidad del desarrollo significa definir los objetivos de largo plazo del territorio, definir la hoja de ruta para alcanzar esos objetivos, e implicarse directamente en su realización en lo que corresponda a cada parte. El enfoque territorial significa generar innovación territorial, que pueda aportar nuevas vías para el desarrollo.

Para ello es crucial involucrar el conjunto de los actores productivos, del sector del conocimiento y de la sociedad civil además de los actores sociales tradicionales, en la co-construcción de políticas. Una gobernanza participativa para la puesta en marcha de un proceso de desarrollo endógeno, promoviendo una ciudadanía activa con más y mejores tra-

“ ASUMIR LA RESPONSABILIDAD DEL DESARROLLO SIGNIFICA DEFINIR LOS OBJETIVOS DE LARGO PLAZO DEL TERRITORIO, DEFINIR LA HOJA DE RUTA PARA ALCANZAR ESOS OBJETIVOS, E IMPLICARSE DIRECTAMENTE EN SU REALIZACIÓN EN LO QUE CORRESPONDA A CADA PARTE. EL ENFOQUE TERRITORIAL SIGNIFICA GENERAR INNOVACIÓN TERRITORIAL, QUE PUEDA APORTAR NUEVAS VÍAS PARA EL DESARROLLO.”

bajos, contribuirá a su sostenibilidad e inclusividad social.

Apuntando a una sociedad; desde el nivel local, con más cohesión social y menos desigualdad, el punto de partida ha de estar centrado en la aplicación de los derechos como parte de las políticas públicas, facilitando así que la ciudadanía participe y se incorpore de pleno en los procesos de desarrollo. En tema de derechos, el diálogo social es crucial para lograr promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y para conseguir un trabajo digno. Ejemplos de acciones de interés general que apuntan a hacer efectivos los derechos existentes y el reconocimiento de nuevos derechos son, por ejemplo, promover que sujetos “débiles” o excluidos sean autónomos; o hacerse cargo de los bienes comunes. En este sentido la ciudadanía activa constituye un recurso insustituible para la democracia, dando contenido a la política.

Un nuevo modelo de producción y consumo que conjugue desarrollo y sostenibilidad, inclusión e ingresos, igualdad de género, bienestar y crecimiento, lo colectivo y lo individual, requiere un enfoque integral que encuentre sentido a través de la participación de los actores locales.

3. LLAMADO PARA LA ACCIÓN

Seguidamente presentamos un listado, no exhaustivo, de acciones, a ser tenidas en cuenta por las políticas, programas, iniciativas de gobiernos nacionales y locales en la postcrisis del Covid-19. Además, todas ellas implican problemáticas que pueden ser temas de profundización, divulgación y proyectos de asistencia técnica/capacitación a impulsar por la Red DETE.

- Gobiernos nacionales y locales deberían promover la co-construcción de políticas y la co-programación de proyectos para el desarrollo territorial.
- Modernizar la institución municipal mediante la capacitación de los servidores públicos y la capacitación y el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos. Las municipalidades de mayor tamaño disponen de políticas y planes de
- digitalización de los servicios públicos municipales, pero existen muchos territorios excluidos ya que las municipalidades pequeñas en su mayoría no disponen de estos servicios digitales.

- El agua y la energía son servicios esenciales y de carácter universal para la comunidad, por ello los poderes públicos para la captación, distribución y gestión del agua y la energía han de adoptar las formas de gestión más eficaces, eficientes y equitativos.

- Incrementar la capacidad de actuación de los entes locales. Los gobiernos locales se han de erigir en actores fundamentales en la creación y diseño del espacio público, como ámbito para expandir entre otras las actividades sociales, las económicas y la recuperación de los espacios verdes. Los gobiernos locales han de hacer una clara apuesta para crear cada vez más una ciudad abierta.

- Entre los servicios la conectividad digital se ha vuelto ahora más que nunca esencial.

- Incrementar la capacidad de actuación de los entes locales.

- Incorporar de forma activa y efectiva el enfoque basado en la igualdad de género. Las mujeres son uno de los colectivos más afectados por la pandemia, al recaer desproporcionalmente en ellas gran parte de las tareas acumuladas en los hogares por el confinamiento y los cuidados de las personas.

- Apostar a la oportunidad de abrir paso a las iniciativas ciudadanas canalizadas en proyectos de economía social y solidaria que han demostrado ser un instrumento válido en la creación de empleo digno en tiempos de crisis (función anticíclica).

- Definición e implementación de medidas específicas para los/as trabajadores/as autónomos y las pequeñas y medianas empresas tras el confinamiento. - Identificar e implementar medidas para la recuperación con carácter sostenible ambientalmente de sectores clave, entre ellos, el comercio y el turismo. - Definir e implementar medidas adecuadas para la transición de la economía sumergida o informal.

- Apoyar la adaptación de la actividad de las agencias de desarrollo económico local a las diferentes fases del desconfinamiento.

- Promover nuevos modelos de negocio que, apuntando también a objetivos sociales, contri-

buyan a elevar la soberanía de los sistemas productivos territoriales fundamentales (alimentación, salud, educación, abastecimiento de agua y energía, vivienda, etc.).

- Impulsar, como señala la FAO, una transformación rural inclusiva en los entornos rural-urbanos alrededor de las ciudades medias que hagan de nodo principal de esos entornos territoriales. Se trata de aprovechar el potencial inexplorado de los sistemas alimentarios locales tratando de estimular el desarrollo agroindustrial, impulsando la productividad, el asociativismo de los/as agricultores/as y campesinos de pequeña escala, creando empleos no agrícolas en los segmentos de expansión de las cadenas productivas y cadenas de valor alimentarias.

- Impulsar la creación de foros o mesas territoriales para la discusión y toma de decisiones de acción local frente a la pandemia, que permitan contar de forma efectiva con los actores territoriales clave. Estos espacios se orientarán a la construcción de mecanismos e instituciones de gobernanza territorial para discutir la agenda de la reconstrucción tras la pandemia. Se trata de anteponer criterios basados en la seguridad y la salud de las personas, la creación local de empleos dignos y de carácter sostenible, y potenciar la producción de proximidad para disminuir o evitar los impactos ambientales adversos. El creciente movimiento en favor de la recuperación de los bienes comunes es un aliado fundamental para la acción local desde las municipalidades.

- Apuntar a cuantificar el recorrido que realiza cada unidad monetaria que ingresa en el entorno territorial es especialmente importante en lugares donde los ingresos que proceden de fuera del territorio (turismo, pensiones, remesas de emigrantes, transferencias de otras administraciones...) conforman el grueso de la renta.

- Incrementar el multiplicador local a través de:

El uso de la contratación pública, pero también la de las principales instituciones y empresas privadas.

Potenciar las relaciones entre las empresas locales, poniendo en marcha mecanismos financieros innovadores (por ejemplo monedas locales alternativas y otros) a fin de facilitar e impulsar las transacciones co-

merciales de proximidad entre la producción y el consumo local.

Promover que haya más empresas de propiedad local y con participación de trabajadoras/es, poniendo los activos infrautilizados en manos de la comunidad, recurriendo a las finanzas éticas y a las iniciativas de economía social y solidaria.

- Promover acuerdos de concertación económica y social para desplegar los cambios necesarios, definiendo el rol que pueden jugar las agencias de desarrollo económico local con la presencia de, además de patronales y sindicatos, los centros de conocimiento y de la sociedad civil.

- Los temas del diálogo social que interesan, teniendo en cuenta la crisis actual son, por ejemplo: la modernización del mercado de trabajo, la transición a una economía sostenible, la formación y capacitación de las personas, la importancia de las migraciones en el mundo actual, el empleo juvenil, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, el balance entre vida laboral y personal, la equidad de género y la inclusión y el trabajo digno.

- Impulsar el modelo de Economía circular⁶.

- Impulsar una agenda transformadora a nivel local, como explícitamente se menciona en la Agenda 2030, que contribuya al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Sobre aspectos de sostenibilidad, hacer referencia a programas en diferentes territorios y con diferentes enfoques bajo el nombre de Green New Deal o similares.

Este artículo fue presentado en el Congreso Internacional de Desarrollo Territorial celebrado en el mes de octubre de 2020.

NOTAS

1. Del grupo europeo de la Red DETE han contribuido a este documento: Francisco Alburquerque Llorens, Oriol Estela, Alain Jordà, Miren Larrea, Juan Carlos Rodríguez Cohard, Catalina Victory y Roberto Di Meglio.

2. Existen empresas de prevención privadas, que trabajan para otras empresas públicas o privadas y organismos públicos a cambio de un precio establecido. Por ejemplo, las

universidades en España tienen los servicios de prevención contratados, al menos en parte, con empresas privadas como Quirón Salud.

3. Más competitividad no entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para mejorar el bienestar de las personas. Todo ello en el marco de una estrategia territorial de desarrollo endógeno que apunte a sistemas locales de producción con cohesión social y atención al medio ambiente.

4. A nivel local, el Grupo de Tareas para la Recuperación de COVID-19 de Alcaldes Mundiales está debatiendo cómo utilizar las enormes inversiones públicas en la recuperación para crear una “nueva normalidad” en las economías de las ciudades, basada en la eliminación de la contaminación y la pobreza, la mejora de la salud pública y el aumento de la resistencia a las crisis.

5. Desarrollo económico local en situaciones de post-crisis : guía operacional, ILO 2002

6. McKinsey y la Fundación Ellen MacArthur en 2015 han publicado un estudio demostrando como podría aumentar la productividad de los recursos de Europa en un 3% para 2030, generando un ahorro de costos de 600.000 millones de euros al año y 1,8 billones de euros más en otros beneficios económicos.