

El papel de la economía social en el proceso de recuperación y transformación económica: análisis de las estrategias, planes y políticas de fomento en Europa y España

Álvaro Enrique Velásquez Pinzón
Universidad de Valencia (España) 
Teresa Savall Morera
Universidad de Valencia (España) 
Carmen Guzmán Alfonso
Universidad de Sevilla (España) 

<https://dx.doi.org/10.5209/REVE.99564>

Recibido: 11/06/2024 • Aceptado: 05/12/2024 • Publicado en línea: 18/12/2024

ES Resumen. La pandemia de la COVID-19 ha generado una crisis global, tanto sanitaria como económica y social, sin precedentes en la historia reciente. La crisis global ha afectado de forma diferenciada y en distintos niveles a los diferentes países. En el ámbito económico algunos de los principales efectos negativos y retos a los que se enfrentan los gobiernos de los distintos países tienen que ver con la destrucción de empleo, la caída en el PIB, la recesión económica y el aumento de la pobreza y las desigualdades sociales. En anteriores crisis, las entidades que forman parte de la economía social han demostrado tener una mejor capacidad de resiliencia ante estas, gracias a sus principios y características particulares, convirtiéndose en una “puerta de salida” hacia la recuperación económica. Por tanto, el objetivo de esta investigación es identificar cuál ha sido la respuesta tanto de la Unión Europea como de España ante la crisis de la COVID-19, analizar si se ha tenido en cuenta a la economía social dentro de esta respuesta y examinar en qué medida se ha contado con ella en el actual proceso de recuperación y transformación económica.

Palabras clave. Economía social, crisis sanitaria, COVID-19, recuperación y transformación económica.

Claves Econlit. B55, E61, F42, L38, P43, P13, R58.

ENG The role of social economy in the process of economic recovery and transformation: analysis of strategies, plans and promotion policies in Europe and Spain

ENG Abstract. The COVID-19 pandemic has generated a global health, economic, and social crisis unprecedented in recent history. The impact of the global crisis has affected different countries in different ways and at different levels. At the economic level, some of the main negative effects and challenges facing governments in different countries relate to job destruction, falling GDP, economic recession, increasing poverty, and social inequalities. In previous crises, entities that are part of the social economy have proven to be more resilient to these crises, thanks to their particular principles and characteristics, becoming a “gateway” to economic recovery. Therefore, the aim of this research is to identify what has been the response of both the European Union and Spain to the COVID-19 crisis and whether the social economy has been taken into account in this response. Finally, it is also needed to review what level of participation has been granted in the current process of economic recovery and transformation.

Keywords. Social Economy, health crisis, COVID-19, economic recovery and transformation.

Sumario. 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Metodología. 4. Resultados. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Velásquez Pinzón, A.E.; Savall Morera, T. & Guzmán Alfonso, C. (2024). El papel de la economía social en el proceso de recuperación y transformación económica: análisis de las estrategias, planes y políticas de fomento en Europa y España. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, avance en línea, 1-16, e99564. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.99564>.

1. Introducción

La crisis sanitaria de la COVID-19 tuvo un impacto significativo en las economías globales, exacerbando la desigualdad tanto dentro de los países como entre ellos. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la recesión asociada a la pandemia fue la más severa desde la crisis financiera de 2008-2009 (Bagchi, et al., 2020), afectando de manera particular a Europa, donde los Estados miembros implementaron diversas medidas restrictivas para

contener la propagación del virus (Brun, 2020). Estas medidas no solo frenaron las actividades económicas, sino que también desafiaron pilares fundamentales de la Unión Europea (UE), como la libre circulación y la cohesión social, lo que subrayó la vulnerabilidad de las estructuras económicas y sociales de la región (Moreno-Manzanaro, et al., 2020).

En este contexto, desde la esfera privada, la economía social ha demostrado históricamente su capacidad para responder de manera eficaz a los retos socioeconómicos derivados de las crisis. Este modelo se ha consolidado como una herramienta clave para garantizar la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, adecuando los servicios a las necesidades sociales, promoviendo una actividad económica orientada al bienestar colectivo y favoreciendo una redistribución equitativa de la renta y la riqueza (Juliá et al., 2022). Asimismo, ha jugado un papel relevante en la corrección de desequilibrios en el mercado laboral, mostrando su pertinencia como alternativa frente a los modelos tradicionales de economía en tiempos de incertidumbre y transformación (Monzón et al., 2009; Chaves, 2020).

Aunque se ha documentado ampliamente la respuesta de las administraciones públicas y las instituciones europeas a la crisis, incluidas iniciativas para abordar la transición ecológica, digital y sociodemográfica (Chaves-Avila & Soler, 2023; Cancelo et al., 2022), persisten interrogantes sobre el papel desempeñado por la economía social en estas estrategias de recuperación. Si bien este modelo ha demostrado históricamente su capacidad para enfrentar crisis socioeconómicas, proporcionando estabilidad, sostenibilidad y equidad, el grado de participación de los agentes de la economía social en las políticas de recuperación sigue siendo un aspecto poco explorado en la literatura.

Este artículo busca abordar esta brecha al analizar la respuesta de las administraciones públicas y, en particular, la integración de la economía social en las estrategias de recuperación y transformación económica en el periodo post-COVID-19. El análisis se centra en el contexto de la UE y desciende al nivel estatal, específicamente en España, donde las políticas europeas se adaptan como directrices no vinculantes. Para ello, se plantean tres preguntas clave: (1) ¿Cómo han respondido tanto la Unión Europea como España ante la crisis de la COVID-19? (2) ¿Se ha incorporado a la economía social en esta respuesta? (3) ¿Cuál ha sido el nivel de participación concedido a la economía social en el actual proceso de recuperación y transformación económica del periodo post-COVID-19?

El artículo se organiza en cuatro secciones: primero, se desarrolla el marco teórico sobre la economía social, sus funciones y políticas de apoyo en el contexto de la UE y España. Luego, se detalla la metodología, que incluye análisis de estrategias y entrevistas a expertos de diversos ámbitos. En tercer lugar, se presentan los resultados, evaluando el rol de la economía social en las políticas de recuperación. Finalmente, se discuten las conclusiones, resaltando lecciones y recomendaciones para futuras políticas.

El análisis que se presenta tiene una doble relevancia. Por un lado, permite identificar la medida en que los agentes de la economía social han sido considerados en la formulación de políticas públicas post-COVID-19, lo que resulta crucial para evaluar su potencial como herramienta de recuperación económica y cohesión social. Por otro lado, contribuye al debate sobre la importancia de fortalecer la participación de la economía social en los procesos de transformación económica, ofreciendo evidencia empírica y recomendaciones que podrían guiar futuras políticas tanto a nivel europeo como estatal.

2. Marco teórico

2.1. Principales funciones de la economía social y su reconocimiento institucional ante la crisis de la COVID-19

Una de las principales líneas argumentales a través de la cual se justifica el fomento de la economía social tiene que ver con el valor añadido social que esta genera o lo que es lo mismo, su contribución al logro de objetivos de interés general. Esta utilidad social se ve reflejada en las diversas funciones económicas, políticas y sociales que cumple en el sistema económico (Chaves et al., 2020) (Ver tabla 1).

Tabla 1. Funciones de la economía social

Funciones	Contenidos
Económicas	– Corrección de los fallos asignativos en la oferta de bienes y servicios (bienes privados y públicos). – Distribución más equitativa de la renta y la riqueza y lucha contra la pobreza. – Corrección de los fallos asignativos de los recursos (capital, trabajo, función empresarial). – Regulación de los ciclos económicos. – Lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia y contra los monopolios. – Corrección de la distribución desigual del crecimiento en el espacio y desarrollo local. – Generación de externalidades positivas e internalización de externalidades negativas. – Corrección de fallos ligados al cambio tecno-productivo (innovación, reestructuración de sectores productivos y tejido empresarial).

Políticas	- Mejora de la democracia (extensiva y cualitativa) y de la ciudadanía activa: • permite expresión y representación de intereses infrarrepresentados. • genera espacios públicos de deliberación. • son espacios de adquisición de competencias y virtudes • públicas (escuelas de democracia). - Mejora de la eficacia de las políticas públicas.
Sociales	- Generación y mantenimiento de capital social y relacional. - Generación de cohesión social frente a la exclusión social, de consumo y financiera. - Generación de compromiso, voluntariedad y cooperación social. - Generación y preservación de valores sociales basados en la reciprocidad, la equidad social, la responsabilidad colectiva, el compromiso y la solidaridad.

Fuente: Chaves (2020:16,17)

De acuerdo con la literatura sobre este tema, existen, al menos, tres principales razones por las que el papel de la economía social en momentos de crisis debe ser tenido en cuenta (Cancelo et al., 2022): la primera razón tiene que ver con el rol que puede desempeñar como estabilizador económico, en la medida que en la literatura está asentada la hipótesis de que, en periodos de crisis, el empleo en las cooperativas y, en general, en las empresas que pertenecen a la economía social, cae menos en relación con el resto de la economía; la segunda razón, viene dada por el sólido vínculo de las empresas de la economía social con su entorno, lo que ha sido de gran relevancia en las etapas de crisis (Chaves, 2020); y por último, la tercera razón se sustenta en el rol decisivo que pueden cumplir las empresas de la economía social en la reconstrucción social y económica en el periodo post-crisis, tal y como se destaca a nivel institucional.

Así, en el caso de la crisis de la COVID-19, existen distintas muestras de cómo a nivel institucional se confía en la economía social para la superación de la recesión económica y social. Concretamente, en la Carta Abierta de Social Economy Europe, "Una crisis sin precedentes que requiere una respuesta sin precedentes de la UE para restablecer el progreso económico y social" (Social Economy Europe, 2020b), dirigida a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo, se detalla la contribución multidimensional de la economía social europea ante la crisis.

En este sentido, a nivel global, se pueden citar ejemplos de distintos organismos internacionales, los cuales resaltan y especifican los diferentes modelos de respuesta de la economía social ante la crisis de la COVID-19, en concreto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT/ILO) (2020), precisa que las cooperativas y las entidades de la economía social en general se movilizaron en todo el mundo para brindar alivio a sus trabajadores, miembros y comunidades, principalmente a través de organizaciones de segundo y tercer grado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/OECD) (2020), pone de manifiesto como, a corto plazo, los agentes de la economía social han contribuido a la recuperación de la crisis aportando soluciones innovadoras destinadas a reforzar los servicios públicos como complemento de la acción gubernamental y como, a largo plazo, las organizaciones de la economía social son un soporte en el proceso de recuperación y transformación económica mediante el fomento de modelos económicos inclusivos y sostenibles. Por otra parte, el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE) (2019), destaca como los responsables de las políticas públicas, están prestando cada vez más atención a la economía social y solidaria (ESS) como un medio para regenerar y desarrollar regiones y territorios e implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en diversos contextos locales basados en sus realidades.

En esta misma línea, el 18 de abril de 2023, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptó la primera resolución de la historia para impulsar la economía social a nivel global. La resolución "Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible", incorpora la definición de la economía social consagrada en la resolución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2022, en la que se describe como un modelo alternativo con capacidad de generar empleo de calidad y reconoce que puede contribuir a la consecución y localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2.2. Principales rasgos y evolución de la política europea en el ámbito de la economía social

Es en 1989 cuando la Comisión Europea, bajo la presidencia del francés Jacques Delors, crea por primera vez una unidad específica de atención a la economía social europea, la Dirección General XXIII, la cual posee tanto recursos económicos como humanos propios. Este hecho se considera como el punto de partida de la expansión de las políticas europeas orientadas a la economía social impulsando su institucionalización, y en este mismo sentido su visibilidad (Chaves, 2022).

En este mismo año (1989), la Comisión Europea publica una Comunicación al Consejo denominada "*Las empresas de Economía Social y la creación de un mercado sin fronteras*" y además se lleva a cabo la primera Conferencia Europea de la Economía Social. Esta Comunicación incorpora una solicitud expresa de aprobación de tres Estatutos: el de la Sociedad Cooperativa Europea, el de la Mutualidad Europea y el de la Asociación Europea (el de Fundaciones aparecerá a finales de la década de los 90). Sin embargo, en ese momento aún se carece de una estructura jurídica adecuada y en contraposición, existe un creciente debate en cuanto a conceptos y terminologías como, por ejemplo, sector no lucrativo, sociedad civil, tercer sector, entre otros, que limitará la falta de consenso en cuanto al término adecuado a emplear (Chaves, 2022).

Por otra parte, se destaca que el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se mantiene activo en los años

90 y crea una división especial, la categoría economía social, la cual se constituye en el segundo eje institucional de fomento de las políticas públicas europeas en el ámbito de la economía social. También, en 1998 se crea un órgano de diálogo civil entre las entidades representativas de la economía social europea y las instituciones comunitarias: el Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF) como interlocutor oficial entre el sector y las Instancias Comunitarias. Sin embargo, en el marco de la reforma de la Comisión Europea en el año 2000, realizada por el nuevo Gobierno Prodi, este Comité es reemplazado por la actualmente denominada Social Economy Europe (SEE).

En el transcurso del periodo 2009-2011 marcado por la crisis económica, se genera un creciente cuestionamiento de las instituciones europeas, lo cual lleva a que la Comisión inicie un proceso de búsqueda de soluciones que dé respuesta a los nuevos retos y demandas sociales e institucionales las cuales incorporen una visión de carácter más social. En este contexto, en febrero de 2011, la Comisión emite una Comunicación programática donde cita de forma explícita a la economía social y se obliga a finales de 2011, a adoptar una Iniciativa sobre las empresas con finalidad social.

En este sentido, el 7 de diciembre de 2015, el Consejo de la Unión Europea emitió sus Conclusiones sobre “La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa” y de manera más reciente, el 23 de mayo de 2017, se firma la “Declaración de Madrid”, donde once representantes gubernamentales de países miembros de la Unión solicitan un plan de acción europeo para impulsar la economía social en Europa, el cual será adoptado por la Comisión posteriormente, en diciembre de 2021.

Además, la Unión Europea (UE), ha desarrollado una gran cantidad de actos legislativos sobre Comunicaciones y Resoluciones sobre la economía social a través de las tres instituciones que de forma conjunta desarrollan el procedimiento legislativo ordinario, es decir, el Parlamento, el Consejo de la UE y la Comisión de la UE. Es así como, el 9 de diciembre de 2021, la Comisión Europea adoptó un nuevo *Plan de Acción sobre la Economía Social* elaborado por SEE.

Por otra parte, en la esfera política y jurídica nacional de Europa, la economía social ha recibido un creciente reconocimiento. Así, se han establecido leyes específicas de economía social a nivel nacional en seis países europeos: España (2011), Francia (2014), Grecia (2011 y 2016), Portugal (2013) y Rumanía (2016), y a nivel regional en Bélgica (Valonia, Bruselas y Flandes), mientras que otros dos, Italia (2016) Y Luxemburgo (2016), han aprobado leyes en relación con el tercer sector y las empresas sociales.

Los objetivos principales de las leyes de economía social aprobadas en estos países son los de visibilizar la economía social y establecer mecanismos para su fomento. Al mismo tiempo, todas ellas definen el concepto de economía social de acuerdo a sus fines y características, y regulan, entre otras cosas, el reconocimiento formal de las entidades y las empresas de la economía social; su participación institucional en órganos de decisión público-privados; la determinación del órgano administrativo competente en la materia; y algunas medidas de promoción y fomento en favor de las entidades de economía social y sus organizaciones representativas (Fajardo, 2019).

2.3. De las recomendaciones de la UE a las políticas estatales de fomento de la economía social: el caso español

La Unión Europea se articula bajo el Estado de Derecho, es decir, todas sus acciones se sustentan en Tratados, los cuales han sido aprobados de manera voluntaria y democrática por todos los Estados miembros que la conforman. Estos tratados, una vez negociados y acordados por todos los Estados miembros de la Unión, deben ser ratificados por sus parlamentos o mediante referéndum (Camarero, 2019).

Los objetivos de los Tratados de la UE se logran por medio de distintos tipos de actos legislativos como son: los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes. Algunos de estos actos legislativos son vinculantes y otros no. Las recomendaciones en particular hacen referencia a una invitación de las instituciones comunitarias a los Estados miembros para que actúen en una determinada materia, por lo que no son de carácter vinculante.

En el ámbito de la economía social, el 27 de noviembre de 2023 el Consejo de la Unión Europea adopta la Recomendación sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social, la cual insta a los Estados miembros de la Unión Europea (UE) a promover medidas y políticas que faciliten su desarrollo fomentando el acceso al mercado laboral, la inclusión social y su presencia en el diálogo social.

En el caso español, atendiendo las directrices y recomendaciones europeas, se establece la Estrategia Española de Economía Social (EEES) 2023-2027, dando continuidad a la anterior Estrategia (2017-2020) y permitiendo que la política de fomento de la economía social en España se encuentre alineada, por ejemplo, con el Plan de Acción Europeo de Economía Social (2021) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2018) de la Agenda 2030. En este contexto, es interesante preguntarse cuál ha sido la respuesta tanto europea como española en el actual proceso de transformación y recuperación económica del periodo post-COVID-19, además, de cómo y de qué manera se han articulado estas respuestas para su ejecución y si se ha incorporado la economía social en las mismas y cuál ha sido el nivel de participación concedido a la economía social.

3. Metodología

Para conseguir el objetivo de este artículo, se ha recopilado información de distintas fuentes de datos como son publicaciones científicas, páginas web oficiales, estadísticas oficiales, normativa y legislación. A partir de toda esta información se ha realizado un análisis documental de la bibliografía y normativa para poder establecer el marco teórico que sustenta la investigación planteada. A continuación, para determinar cuál ha sido la respuesta de los poderes públicos, se ha recurrido, en primer lugar, a la revisión y síntesis del contenido de los documentos oficiales, tales como, informes, presupuestos, planes, publicaciones, artículos y noticias, tanto de la Unión Europea (UE)

como de España (Anexo 1), a partir de los cuales se extrae la información que permite dar respuesta a la pregunta de esta investigación.

Para completar el estudio empírico, se ha empleado la técnica de entrevistas en profundidad como método de recolección de datos cualitativos primarios. Las entrevistas se han realizado a tres expertos en el tema sobre el que versa esta investigación que pertenecen al ámbito académico, al del sector público y al de la misma economía social. En tal sentido, se identifican a estos expertos como informantes claves, definidos por Martín (2009) como aquellas personas que, por sus vivencias, capacidad de empatizar y las relaciones que poseen en el campo de investigación o estudio pueden convertirse en una fuente importante de información y que según Alejo y Osorio (2016) permiten a los investigadores cualitativos acercarse y comprender en profundidad la “realidad” social a estudiar.

En cuanto al procedimiento de la recogida de información, este ha consistido en la grabación de las entrevistas en profundidad en soporte digital, previa firma del consentimiento de participación y protección de datos personales por cada uno de los participantes, garantizando de esta manera el anonimato de los entrevistados. Las entrevistas se realizaron de forma presencial. La primera se realizó el día 12 de junio de 2023, en la ciudad de Valencia, y las dos restantes se llevaron a cabo el día 16 de junio de 2023, en la ciudad de Madrid.

El instrumento empleado ha sido un cuestionario semiestructurado, el cual se encuentra como documento anexo al presente artículo (Anexo 2), y consiste en un guion predeterminado diseñado a partir de la información recabada en la fase documental, integrando los principales aspectos identificados. Este guion se ha estructurado en los siguientes tres bloques:

- Bloque 1. Respuesta de los poderes públicos tanto a los efectos causados por la pandemia de la COVID-19, como a las distintas transiciones y procesos de transformación y recuperación económica (digital, ecológica, desigualdad, etc.).
- Bloque 2. Diseño e implementación de las políticas de economía social.
- Bloque 3. Otros aspectos de interés.

Cada uno de los participantes, debido a su estrecha vinculación con la temática objeto de estudio, han contestado a las preguntas establecidas en cada uno de los bloques del guion. Sin embargo, en función de los conocimientos del entrevistado sobre cada bloque, se ha profundizado en mayor o menor medida en cada una de las cuestiones analizadas.

La siguiente fase de la investigación consiste en analizar las entrevistas grabadas y el contenido transcrito para sistematizar la información obtenida e identificar categorías comunes en todos los discursos. Dichas categorías fueron:

- Calidad de la respuesta de los poderes públicos europeos y de España a la crisis de la COVID-19.
- Nivel de participación de la economía social en las estrategias de respuesta.
- Nivel de visibilidad de la economía social.
- Nivel de implementación (principales estrategias, planes, políticas e instrumentos) de la economía social.
- Grado de institucionalización de la economía social.
- Principales problemas encontrados.
- Incidencia política sobre la perdurabilidad de las estrategias políticas en torno a la economía social

Una vez establecidas las categorías globales (conceptos), se ha elaborado una matriz de relaciones entre categorías de análisis, la cual nos permite establecer relaciones entre las diferentes categorías y señalar los principales conceptos, percepciones y conclusiones de cada uno de los participantes, permitiendo realizar un análisis comparativo de la percepción de los expertos.

Este enfoque metodológico combinado de análisis documental y entrevistas en profundidad proporcionó una base sólida para investigar y comprender cómo la economía social ha sido considerada y aplicada en las estrategias de recuperación y transformación económica en el periodo post-COVID-19.

4. Resultados

4.1. Respuesta de la UE ante la crisis de la COVID-19: El Plan de recuperación para Europa Next Generation EU

Desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, tanto la UE como los países miembros, han puesto en marcha una enérgica respuesta política con el fin de paliar el impacto de la crisis en el tejido económico y social de Europa.

En este sentido, observamos cómo de manera inmediata se opta por flexibilizar los compromisos de los Estados miembros en cuanto a los límites de déficit y deuda pública, activando la “cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento” y fija cuatro prioridades: limitar la propagación del virus, garantizar el suministro de equipos médicos, promover la investigación de tratamientos y vacunas, y, apoyar el empleo, las empresas y la economía, todo esto articulado sobre un “Plan de recuperación para Europa”. De esta manera se destinan los fondos necesarios para cumplir con estas prioridades y se activa el Instrumento de Recuperación y Resiliencia denominado NextGenerationEU, incorporado en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Los instrumentos fundamentales que sostienen el NextGenerationEU son los siguientes:

1. **El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**, el cual constituye el elemento central del Plan de Recuperación, dotado con 723.800 millones de euros. Su función es la de apoyar a la inversión y las reformas en los Estados miembros con el ánimo de conseguir una recuperación sostenible y resiliente, además de fomentar las prioridades ecológicas y digitales de la UE. El MRR está estructurado sobre el

principio de rendimiento, es decir, que la Comisión solo paga los importes a cada país cuando sean alcanzados los hitos y objetivos acordados para completar las reformas e inversiones incorporadas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia presentados. Por otra parte, la Comisión Europea ha implementado como método de evaluación el “Cuadro de Indicadores de Recuperación y Resiliencia”, el cual ofrece una descripción general de cómo está progresando la implementación del MRR y los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

2. **El Fondo REACT-EU**, con una asignación de 50.600 millones de euros, los cuales operan como fondos estructurales, pero con una mayor flexibilidad y agilidad en cuanto a su ejecución. Su función es la de promover la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.
3. Además, Next Generation EU aportará **fondos adicionales a otros programas o fondos europeos**, como, por ejemplo, el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo de Transición Justa (FTJ) (Ver tabla 2).

Tabla 2. Asignaciones del Plan Next Generation EU

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	723.800 millones de euros
REACT-UE	50.600 millones de euros
Horizonte Europa	5.400 millones de euros
InvestEU	6.100 millones de euros
Fondo europeo agrario de desarrollo rural	8.100 millones de euros
Fondo de Transición Justa (FTJ)	10.900 millones de euros
RescEU	2.000 millones de euros
Total	806.900 millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea¹.

4.2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en España: El PERTE de Economía Social y de los Cuidados

Para poder acceder al apoyo en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), los Estados miembros de la UE han confeccionado planes nacionales de recuperación y resiliencia. En el caso de España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incorpora una detallada agenda de inversiones y reformas, donde se especifican tanto las metas y los objetivos, como los indicadores mediante los cuales se realiza su seguimiento y control. España es así uno de los principales beneficiarios de este instrumento con un total de 163.000 millones de euros donde se incluyen 84.000 millones de euros en préstamos, para el periodo 2021-2026.

El Plan de Recuperación planteado pretende responder a un triple objetivo:

- Impulsar la actividad y la creación de empleo para contrarrestar a corto plazo el impacto de la pandemia.
- Apoyar un proceso de transformación estructural que permita aumentar a medio plazo el crecimiento potencial.
- Reforzar a largo plazo la resiliencia, avanzando hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo.

En cuanto a la estructura del Plan, éste se articula sobre cuatro ejes transversales: la transición ecológica; la transformación digital; la cohesión social y territorial; y la igualdad de género. Y se ejecuta mediante 10 políticas palanca de gran capacidad de arrastre sobre la actividad económica y el empleo, que permitan estimular la recuperación económica en el corto plazo y servir de apoyo a un proceso de transformación.

Para poder acceder a la financiación del Plan de Recuperación, sus políticas palanca y sus componentes, se establecen tres vías principales (Chaves, 2022):

1. A través de las Convocatorias publicadas por ministerios, las empresas públicas estatales, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, y, otras entidades locales.
2. A través de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE),
3. A través de las Manifestaciones de interés, que son consultas realizadas por los diferentes ministerios para analizar ámbitos emergentes de actuación.

Con respecto al punto 2, los PERTE, nacen con el real Decreto Ley 36/2020, de diciembre 2020, con el objetivo de agilizar la acción de las Administraciones Públicas de forma que se reduzcan los plazos y se flexibilizan determinadas condiciones en el ámbito de la gestión de proyectos del Plan de Recuperación. Los PERTE se definen como proyectos con un alto nivel de colaboración público-privada, de carácter estratégico con gran capacidad tractora para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, siendo transversales a las diferentes administraciones.

Actualmente se han aprobado doce proyectos estratégicos orientados a diversos ámbitos tal y como se muestra

1 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/#nextgenerationeu>.

en la tabla 3.

Tabla 3. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) del Plan Español

PERTE	1. para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado. 2. para la salud de vanguardia. 3. de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento. 4. Agroalimentario. 5. Nueva economía de la lengua. 6. Economía circular. 7. para la industria naval. 8. Aeroespacial. 9. de digitalización del ciclo del agua. 10. de microelectrónica y semiconductores. 11. de economía social y de los cuidados. 12. de descarbonización industrial.
--------------	---

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España.

De acuerdo con el III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación marzo de 2023, estos doce PERTE agrupan una inversión pública de más de 35.000 millones de euros a diciembre de 2022. Dicha inversión pública movilizará al mismo tiempo inversiones privadas con el fin de transformar estructuralmente la economía española haciéndola más resiliente.

Entre los 12 PERTE aprobados, se encuentra el PERTE de Economía Social y de los Cuidados. La justificación de este PERTE radica en la necesidad de abordar los retos del sector identificados tanto en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 como en el Plan de Acción Europeo de la Economía Social. En concreto, se hace referencia 1) a la elevada dificultad en el acceso a la financiación, debido a su escaso reconocimiento, limitando así su impacto económico y social; 2) a la necesidad de vertebrar el tejido empresarial, fomentando y potenciando los factores de competitividad del sector e impulsando la integración; y 3) a la adaptación a la era digital de las entidades en el ámbito de la economía social.

Este PERTE tiene como objetivo principal impulsar la transformación de las cadenas de valor estratégicas del sector de los cuidados y la economía social y se estructura en base a dos grandes objetivos generales y un objetivo estratégico:

- Objetivo General 1: Impulso y desarrollo de la economía social española y su potencial transformador.
- Objetivo General 2: Fortalecimiento de los servicios avanzados en el ámbito de los cuidados, accesibles y centrados en las personas.
- Objetivo Estratégico: Crear un “Hub de Vanguardia” referente en economía social al servicio de la transferencia e intercambio de conocimientos con las entidades de la economía social al servicio de los cuidados.

Para la articulación del PERTE se han establecido una serie de actuaciones en torno a cada objetivo general, las cuales están contempladas en los diversos instrumentos del mismo y se ejecutarán a lo largo de las anualidades del periodo 2022-2026.

En cuanto al modelo de gobernanza del PERTE de Economía Social y los cuidados encontramos, por un lado, una vertiente de gobernanza pública y, por otro lado, una vertiente de gobernanza público-privada.

En cuanto al presupuesto, y de acuerdo con los datos publicados por el Gobierno de España en el Avance de ejecución a 18 de diciembre de 2022, este PERTE tiene previstos más de 808 millones de euros (el 2,5% del total de los fondos destinados a dotar el conjunto de los PERTE) correspondientes a fondos públicos, con la implicación de distintos ministerios y a través de más de 17 actuaciones previstas para el periodo 2022-2026. Según el informe, actualmente se están movilizando más de 380 millones de euros y se encuentran más de 218 millones de euros comprometidos en convocatorias resueltas o licitadas.

Según los datos aportados en la adenda del Plan de Recuperación aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de junio de 2023, las transferencias del PERTE de economía social y de los cuidados ascienden, hasta este momento a 766,3 millones de euros, inversiones que, mediante esta adenda, se incrementan con 1.000 millones de euros adicionales en transferencias hasta alcanzar una cifra total de 1.766 millones de euros.

4.3. Evaluación por parte de los expertos de la respuesta de las administraciones públicas: un análisis por categorías

A continuación, se emplea la técnica de entrevistas en profundidad para realizar un análisis cualitativo de las percepciones y conocimientos de expertos sobre los temas tratados en este estudio. El objetivo principal es que los expertos proporcionen información valiosa sobre diversos aspectos de la implicación y contribución de la economía social en el contexto actual de transformación económica. Esta información busca complementar y enriquecer los argumentos presentados en el análisis documental previo.

a) Calidad de la respuesta de los poderes públicos europeos y de España a la crisis de la COVID-19

La pandemia de la COVID-19 ocasionó en la zona euro, al igual que en el resto del mundo, una crisis sanitaria y económica sin precedentes en la historia reciente mundial. Por tanto, el poder analizar la contundencia de la

respuesta de la política económica, europea y española, para mitigar los efectos socioeconómicos a corto, medio y largo plazo, es de especial relevancia.

Precisamente, esta categorización hace referencia a la percepción y valoración de los expertos, en relación con la respuesta dada tanto en la UE como en España ante los efectos socioeconómicos ocasionados por la pandemia de la COVID-19.

En esta categoría se evidencia un nivel alto de consenso en cuanto a que la calidad de la respuesta de los poderes públicos europeos y de España a la crisis de la COVID-19 fue adecuada a las necesidades y los retos existentes:

“...la respuesta que hubo ha sido, yo creo, que, ajustada y dimensionada a ellos, ...” (E1).

“yo creo que la respuesta de los poderes públicos, tanto de Europa como de España ha sido muy acertada, ...” (E2).

“...es una respuesta objetivamente impresionante y probablemente es única en la historia de la humanidad...” (E3).

Es importante mencionar que dentro de las principales medidas destacadas por los participantes se encuentran: el ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo), el ERE (Expediente de Regulación de Empleo) y el SURE (Support mitigating Unemployment Risks in Emergency / Apoyo para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia).

b) Nivel de participación de la economía social en las estrategias de respuesta

Existen diversas maneras y mecanismos a través de los cuales la economía social puede implicarse y contribuir en el actual contexto de recuperación y transformación económica, pero también es importante matizar que dicha participación puede presentar distintos niveles de implicación y contribución.

Con esta categoría pretendemos identificar el grado de participación de la economía social en el diseño, elaboración y puesta en marcha de las diferentes estrategias, planes y políticas de fomento de la economía social tanto en la respuesta ante los efectos ocasionados por la COVID-19 como en el actual contexto de recuperación y transformación económica.

Este análisis nos permite observar que los tres expertos consideran que sí se ha tenido en cuenta a la economía social dentro de la respuesta y, por tanto, existe una participación real de la economía social en el proceso actual de recuperación y transformación económica. Sin embargo, cada uno de los expertos perciben diferentes matices en cuanto al grado de participación:

“...yo pienso que sí, y eso lo ilustra la inclusión o desde luego la no exclusión en buena parte de las medidas que se han producido. Es más, yo subrayaría, por ejemplo, el propio Plan de Acción Europeo para la Economía Social y las otras líneas de actuación que se han producido también en España.”; “Que sea mucho o poco, eso es otro cantar, pero que sí que se haya tenido en cuenta, sí.”, (E1).

“...yo creo que sí que se ha tenido en cuenta a la economía social y luego lo hablaremos, pero se ha tenido en cuenta a la economía social por eso tenemos un PERTE de la Economía Social, tenemos una Estrategia Española de Economía Social, tenemos un Fondo Social Europeo Plus (FS+) y unos fondos estructurales que contemplan la economía social como una prioridad de inversión...” (E2).

“En el PERTE de la Economía Social se involucran 13 ministerios, tiene instrumentos de gobernanza en los cuales el sector participa directamente como la Alianza por la Economía Social y de los Cuidados que se va a reunir el día 5 de julio. Lo digan o no, el sector de manera general no está tan acostumbrado a hablar con 13 ministerios a la vez, al más alto nivel, ...”, (E3).

c) Nivel de visibilidad de la economía social

La Estrategia Española de Economía Social 2023-2027, identifica la visibilidad de la economía social como una de sus debilidades, pero a su vez la incorpora como uno de sus cuatro ejes principales. Fortalecer y desarrollar la economía social a través del impulso de sus entidades y empresas y la visibilidad de sus elementos diferenciales como modelo empresarial, forman parte de la Misión de la Estrategia Española.

Con esta categoría se pretende establecer el grado de posicionamiento y de visibilidad, social e institucional, tanto del sector como del modelo económico, en el que se percibe actualmente a la economía social de acuerdo con la opinión de los participantes.

En esta categoría encontramos discrepancias en cuanto al mayor o menor nivel de visibilidad actual de la economía social. Para alguno de los expertos la visibilidad de la economía social es insuficiente, para otro se encuentra reforzada y para otro la visibilidad es máxima:

“Yo creo que visibilidad poca, aunque últimamente sí, en este periodo del “momentum”, algo, pero poco.”, (E1).

“...para dar esa visibilidad a este movimiento empresarial se ha creado lo que llaman la capitalidad de la economía social a nivel de comunidades autónomas para potenciar y visibilizar...” (E2).

“Yo creo que visibilidad se le ha dado, otra cosa es que el sector sea capaz de aprovechar la oportunidad, es decir, yo creo que la visibilidad es máxima.”, (E3).

No obstante, identificamos un punto de encuentro entre las diferentes percepciones y es la idea de que aún quedan muchas cosas por hacer en este tema y que siempre se puede hacer más.

d) Nivel de implementación (principales estrategias, planes, políticas e instrumentos) de la economía social

La implementación y puesta en marcha de las diferentes estrategias, planes y políticas de fomento a la economía social supone la colaboración entre diversos actores e instituciones, tanto del sector público como del privado.

El análisis de esta categoría nos abre un abanico de medidas e instrumentos en los cuales los expertos han podido participar, de forma directa o indirecta, observando muy de cerca su funcionamiento e identificando sus características y particularidades:

“en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, las de las cooperativas energéticas son unas de las medidas principales que había.”, (E1).

“...hay muchas comunidades autónomas que tienen estrategias propias de economía social para potenciar la economía social en esa Comunidad Autónoma, la tiene Murcia, por ejemplo, la tiene Galicia, la tiene Asturias, la tiene Andalucía, la hay en Madrid.”, (E2).

“Europa tiene dos estrategias para economía social: la grande, que es el Plan de Acción que sería el equivalente a la Estrategia, pero luego también una Estrategia Industrial que es el “transition pathways”; yo creo que eso en España nos falta.”, (E3).

Esta categoría nos permite identificar las dimensiones tanto en el ámbito supranacional como a nivel estatal e incluso a nivel autonómico de diferentes medidas e instrumentos utilizados para fomentar a la economía social, tales como: El plan NextGenerationEU, El Plan de Acción Europeo para la Economía Social, los fondos estructurales como FEDER y FSE+, la Estrategia Industrial Europea, el PERTE de Economía Social y de los Cuidados, la Estrategia Española de la Economía Social o las propias Estrategias de economía social de distintas Comunidades Autónomas.

e) Grado de institucionalización de la economía social

Mediante el análisis de esta categoría se pretende identificar posibles cambios organizativos y de gestión, que, desde la Administración Pública, se hayan tenido que desarrollar para desplegar la nueva política de economía social:

“El principal cambio organizativo es la incorporación de la figura del Comisionado Especial para la economía social y en general son órganos de carácter intersectorial o interministerial.”, (E1).

“se han hecho cambios estructurales, lo cual se agradece, entonces ahora hay un equipo, pues han pasado si eran cuatro, ahora son creo que 15 y se ha creado un Comisionado especial de economía social, que se ha creado fundamentalmente para que el PERTE se cumpla, para la coordinación, está tan importante con los 13 ministerios.”, (E2).

“Bueno, pues desde luego la creación de la unidad del Comisionado Especial de economía social para impulsar las nuevas políticas. Se ha tenido que hacer, por la complejidad de la gestión de subvenciones a tan alto nivel y la complejidad de las solicitudes, algunas con agrupaciones de más de 100 empresas.”, (E3).

Las percepciones de los expertos, en esta categoría, convergen con relación a que la creación de la figura del Comisionado Especial para la economía social en España es considerada el principal cambio organizativo para la economía social en el actual contexto de recuperación y transformación económica.

f) Principales problemas encontrados

Con esta categoría se pretende identificar la percepción de los expertos en cuanto a cuáles consideran como principales barreras a las que se enfrenta la economía social a la hora de poder participar en el actual proceso de recuperación y transformación económica:

“...son de distinta naturaleza, uno son problemas que tienen que ver con si es un órgano de carácter interministerial, de coordinación de los mismos y de buen diseño de la coordinación de los mismos...” (E1).

“Hay un tema importante que ha sido en cuanto al PERTE, que le ha pasado a todos los PERTE's, es la burocracia administrativa y la complejidad de poner en marcha todas estas políticas...” (E2).

“En el caso del PERTE de Economía Social, los obstáculos no son distintos a los de otros PERTE's, es un instrumento nuevo y la Administración General del Estado, aunque se ha modernizado y hay un Real Decreto de modernización de la gestión pública, precisamente para gestionar los PERTE's”, (E3).

De acuerdo con la información recogida, cada uno de los expertos identifican diferentes problemas, tales como: problemas de coordinación, de planeación y gestión de los tiempos de las ayudas, de burocracia administrativa, de complejidad de la puesta en marcha o de modernización del Estado. Sin embargo, en lo que sí coinciden los expertos, es en que estos mismos problemas a los que se enfrenta la economía social son los mismos a los que se enfrenta cualquier otro sector o modelo económico.

g) Incidencia política sobre la perdurabilidad de las estrategias políticas en torno a la economía social

Ante los actuales cambios e incertidumbre futura del contexto político, se ha preguntado a los participantes si consideran que un cambio de los partidos políticos en el Gobierno de España puede poner en cuestión la continuidad y la sostenibilidad de las actuales políticas de la economía social:

“...no creo que un cambio de gobierno afecte el actual proceso de expansión y posicionamiento que experimenta la economía social.”, (E1).

“...hemos logrado asentar a la economía social en grandes estrategias españolas a nivel estatal y a nivel europeo con un plazo de sostenibilidad en el tiempo, que no creo que haya problemas...”, (E2).

“...La novedad es la aparición de la extrema derecha en la ecuación y eso simple y llanamente, genera inseguridad porque es una incógnita...”, (E3).

En cuanto a la incidencia política sobre la perdurabilidad de las estrategias políticas en torno a la economía social, los expertos coinciden en que la relevancia de las actuales políticas a largo plazo, tanto de Europa como de España y el actual posicionamiento de la economía social, generan estabilidad y sostenibilidad en cuanto a su ejecución. Sin embargo, un cambio de interlocutores siempre produce incertidumbre porque se desconocen los cambios que se puedan presentar.

4.4. Análisis comparativo y síntesis de los resultados

A partir de la elaboración de una matriz de relaciones entre categorías de análisis, se identifican discrepancias y similitudes en las respuestas de los expertos, lo que permite llevar a cabo un análisis comparativo y extraer las principales percepciones y conclusiones de cada uno de ellos. A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

Tabla 4. Niveles de percepción de los expertos por categoría de análisis

	Experto 1 (Ámbito académico)	Experto 2 (Ámbito ES)	Experto 3 (Ámbito SP)
Calidad de la respuesta	Alto	Alto	Alto
Nivel de participación	Medio	Alto	Alto
Nivel de visibilidad	Bajo	Alto	Alto
Nivel de implementación - (principales estrategias, planes, políticas e instrumentos)	Alto (Coop. energéticas)	Alto (Estrategias CCAA)	Alto (Plan de Acción)
Grado de institucionalización	Alto (Comisionado)	Alto (Comisionado)	Alto (Comisionado)
Principales problemas	Coordinación entre instituciones	Burocracia Administrativa	Modernización de la Gestión Pública
Incidencia política	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, en la tabla 4, se pueden identificar los niveles de percepción de los expertos en cada una de las categorías de análisis de la siguiente manera:

- En cuanto al nivel en relación con la calidad de la respuesta, los tres expertos coinciden en que el nivel de respuesta en Europa y España, ante los efectos de la pandemia y el posterior periodo de recuperación y transformación económica es alto.
- Con respecto al nivel de participación, encontramos alguna diferencia teniendo en cuenta que, mientras para el experto del ámbito académico el grado de participación de la economía social en el diseño de la respuesta posee un nivel medio, para los expertos del ámbito de la economía social y el sector público el nivel de participación en el diseño y puesta en marcha de la respuesta es alto.
- En este mismo sentido y con un mayor grado de discrepancia, el experto del ámbito académico considera que el nivel de visibilidad de la economía social es bajo, mientras que para los otros dos expertos el nivel de visibilidad de la economía social es alto.
- En relación con el nivel de implementación de las principales estrategias, planes, políticas e instrumentos, los tres expertos convergen en la idea de que el nivel de implementación es alto. Sin embargo, cada uno de los expertos enfatiza en diferentes instrumentos.
- Referente al nivel del grado de institucionalización de la economía social, los tres expertos consideran que este nivel es alto y los tres coinciden en que la creación de la figura del Comisionado Especial para la Economía Social es el hecho más relevante en España.
- Acerca de los principales problemas a los que se enfrenta la economía social para poder participar en el proceso de co-construcción y transformación económica, los expertos tienen diferentes apreciaciones: el

experto del ámbito académico identifica como principal problema la coordinación entre instituciones, mientras que para el experto del ámbito de la economía social se basa en la burocracia administrativa y para el experto del sector público es la modernización de la gestión pública.

- Por último, en consideración a la incidencia política ante posibles cambios de gobierno en España en las políticas de fomento de la economía social, los tres expertos coinciden en que el nivel de incidencia es bajo debido a la relevancia de las mismas.

Y finalmente, a modo de síntesis, en la tabla 5 se resumen los principales resultados obtenidos en la investigación.

Tabla 5. Resumen de los principales resultados obtenidos

Respuesta ante la crisis de la COVID-19	
A nivel europeo	
Next Generation EU	MRR: 723.800 millones de euros (385.800 millones de euros en préstamos, 338.000 millones de euros en subvenciones) destinados a apoyar reformas e inversiones recogidas en los planes de recuperación y resiliencia aprobados por el Consejo para el periodo 2021-2026.
	Otros programas: 83.100 millones de euros.
A nivel nacional	
El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	Hasta 163.000 millones de euros con los cuales se pretende responder a un triple objetivo: - Impulsar la actividad y la creación de empleo para contrarrestar a corto plazo el impacto de la pandemia. - Apoyar un proceso de transformación estructural que permita aumentar a medio plazo el crecimiento potencial. - Reforzar a largo plazo la resiliencia, avanzando hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo.
	PERTE de la ES y de los cuidados. Aproximadamente 808 millones de euros correspondientes a fondos públicos, con la implicación de distintos ministerios y a través de más de 17 actuaciones previstas para el periodo 2022-2026.
Valoración de la respuesta por expertos	
Calidad de la respuesta de los poderes públicos europeos y de España a la crisis de la COVID-19.	Adecuada a las necesidades y retos existentes.
Nivel de participación de la economía social en las estrategias de respuesta.	Existe una participación de la ES en la respuesta, aunque existen divergencias entre los expertos sobre el nivel de dicha participación.
Nivel de visibilidad de la economía social.	Encontramos percepciones dispares de los expertos en cuanto al nivel de visibilidad: para alguno es insuficiente, para otro actualmente está reforzada y para otros es máxima.
Nivel de implementación (principales estrategias, planes, políticas e instrumentos) de la economía social.	Se identifican las dimensiones tanto en el ámbito supranacional como a nivel estatal e incluso a nivel autonómico de diferentes medidas e instrumentos utilizados para fomentar a la economía social
Grado de institucionalización de la economía social.	Los expertos convergen en que la creación de la figura del Comisionado Especial para la economía social en España es considerada el principal cambio organizativo para la economía social.
Principales problemas encontrados.	Los expertos identifican diferentes problemas, tales como: problemas de coordinación, de planeación y gestión de los tiempos de las ayudas, de burocracia administrativa, de complejidad de la puesta en marcha o de modernización del Estado. Sin embargo, coinciden en que estos mismos problemas a los que se enfrenta la ES son los mismos a los que se enfrenta cualquier otro sector o modelo económico.
Incidencia política sobre la perdurabilidad de las estrategias políticas en torno a la economía social.	Los expertos están de acuerdo en que la relevancia de las actuales políticas a largo plazo, tanto de Europa como de España y el actual posicionamiento de la ES, generan estabilidad y sostenibilidad en cuanto a su ejecución. Sin embargo, un cambio de interlocutores siempre va a generar incertidumbre

Fuente: Elaboración propia.

Este análisis muestra tanto las convergencias como las diferencias en la percepción de los expertos sobre las respuestas públicas a la crisis y la economía social. La economía social se percibe como un actor clave en el proceso de recuperación, aunque todavía existen desafíos en cuanto a su visibilidad y participación efectiva.

5. Conclusiones

El presente estudio ha examinado las respuestas de los poderes públicos europeos y españoles ante los efectos socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19, con un énfasis particular en el papel de la economía social en los procesos de recuperación y transformación económica. A través del análisis documental y de entrevistas en profundidad con expertos de diversas áreas, se han identificado tanto avances significativos como desafíos persistentes en la integración de la economía social en las políticas públicas, particularmente en el contexto de los planes de recuperación europeos y españoles.

En primer lugar, la respuesta de la Unión Europea ante la crisis ha sido fundamental para mitigar sus efectos negativos. El Plan de Recuperación para Europa, NextGenerationEU, ha sido la piedra angular de esta respuesta, con un total de 806.900 millones de euros destinados a apoyar la recuperación económica a través de instrumentos como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el Fondo REACT-EU. Estos fondos han estado orientados a promover una recuperación económica sostenible y resiliente, con un enfoque claro en las prioridades ecológicas y digitales de la UE. El MRR, dotado con 723.800 millones de euros, ha sido clave para financiar reformas e inversiones en los Estados miembros, permitiendo que países como España se beneficien de su aplicación para avanzar en una transformación estructural a largo plazo.

En el caso de España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha sido decisivo para afrontar los efectos inmediatos de la pandemia y, al mismo tiempo, sentar las bases para una transformación profunda de la economía española. Con una asignación de 163.000 millones de euros, España ha orientado gran parte de estos recursos hacia la transición ecológica, la digitalización y la cohesión social, e implementado medidas concretas como los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), que incluyen un PERTE dedicado a la economía social y los cuidados. Este PERTE, con una inversión de más de 808 millones de euros y un objetivo estratégico centrado en la creación de un "Hub de Vanguardia" para la economía social, ha permitido dar visibilidad y apoyo a este sector, que históricamente ha enfrentado barreras como el acceso limitado a la financiación y la falta de integración en las cadenas de valor productivas (Chaves, 2020).

Los expertos coinciden en que la economía social ha desempeñado un papel importante en la respuesta a la crisis, tanto a nivel europeo como nacional. A pesar de su potencial transformador (Chaves et al., 2020; Juliá et al., 2022), la participación activa de la economía social en las políticas de recuperación ha sido desigual. Mientras que los expertos del ámbito de la economía social y del sector público perciben una mayor inclusión de este modelo en las estrategias de recuperación, el ámbito académico señala que su integración en las políticas ha sido moderada en línea con lo que señalan Chaves y Monzón (2018). No obstante, la creación del PERTE de Economía Social y de los Cuidados, junto con el impulso a las políticas públicas que fomentan la cohesión social y la igualdad de género, representa un avance significativo en la visibilidad y la institucionalización de este sector.

El proceso de implementación de las políticas públicas de recuperación también ha mostrado ciertos desafíos, particularmente en términos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la gestión de los fondos, en línea con la recomendación del Consejo Europeo (EU Council, 2023). Sin embargo, la existencia de instrumentos de evaluación como el Cuadro de Indicadores de Recuperación y Resiliencia y los planes de acción específicos del PERTE de Economía Social permiten un seguimiento más eficiente de los avances y el cumplimiento de los objetivos establecidos.

En cuanto a la sostenibilidad y perdurabilidad de estas políticas, se observa una preocupación generalizada por la incidencia política en el futuro de la economía social. A pesar de los avances, existe incertidumbre sobre la continuidad de las políticas, especialmente en un contexto de cambios políticos que podrían afectar la estabilidad y el enfoque de las estrategias de recuperación. No obstante, la creciente institucionalización de la economía social en los marcos nacionales y europeos (Catalá et al., 2024), junto con su creciente integración en las agendas de transformación económica, auguran un futuro prometedor, aunque con la necesidad de mantener el impulso y la visibilidad.

En conclusión, tanto la respuesta de la Unión Europea como la del gobierno español ante la crisis de la COVID-19 han sido decisivas para garantizar una recuperación económica que contemple la sostenibilidad, la cohesión social y la igualdad de género. En este marco, la economía social ha demostrado su capacidad para ser un actor clave en la transformación económica, si bien persisten retos relacionados con la coordinación de las políticas, la financiación y la visibilidad. La creación de instrumentos como el PERTE de Economía Social y de los Cuidados, junto con los recursos asignados a la transición ecológica y digital, destaca la importancia de consolidar un modelo económico más inclusivo y resiliente, que asegure la permanencia y el crecimiento de la economía social en el futuro.

Finalmente, se desvelan como posibles futuras líneas de investigación, el análisis en profundidad de la Estrategia Española de Economía Social o la misma Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas para promover la Economía Social y su implicación y alcance en el contexto de recuperación y transformación económica. Concretamente, sería interesante realizar en un futuro, una evaluación acerca de la eficiencia en la articulación, ejecución y desempeño del paquete de medidas analizadas a lo largo de la presente investigación.

Conflicto de intereses

Los autores cuyos nombres están al inicio del presente artículo certifican que NO tienen ningún conflicto de interés directo o indirecto con los/las editores/as o miembros del equipo editorial o del comité científico de la Revista de Estudios Cooperativos, REVESCO.

Declaración de contribución de autoría

El orden de firma indica la importancia (Sequence-determines-credit' approach).

6. Referencias bibliográficas

- Alejo, M., & Osorio, B. (2016). El informante como persona clave en la investigación cualitativa. *Gaceta de pedagogía*, 35(1), 74-85.
- Bagchi, B., Chatterjee, S., Ghosh, R., Dandapat, D. (2020). Impacto del COVID-19 en la economía global. En: Brote de coronavirus y el gran encierro. SpringerBriefs de economía. Springer, Singapur. https://doi.org/10.1007/978-981-15-7782-6_3.
- Brun, L. (2020). Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa. ICE. Revista de Economía, 916.
- Camarero, M., Tamarit, C. R., & Ortí, R. B. (2019). Economía de la Unión Europea. Editorial Aranzadi, SAU.
- Cancelo, M., Vázquez, E., & Díaz-Vázquez, M. R. (2022). The impact of the covid-19 crisis on cooperatives and worker-owned firms in Spain in 2020: A sectorial shift-share analysis. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 104, 35-64.
- Carro, A. M. (2021). la intervención de la UE frente a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 y su articulación jurídica. In *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 415-436). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Catala, B., Savall, T., & Chaves-Ávila, R. (2024). Institutionalization of social economy public policies as a strategy against global challenges: evidence from the Spanish experience. *Revista de Economía Mundial*, 67, DOI: <http://dx.doi.org/10.33776/rem.vi67.8096>
- Comité Económico y Social Europeo, (2016). Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea: resumen, Comité Económico y Social Europeo, 2016. Obtenido de <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-es-n.pdf>.
- Chaves Ávila, R. (2020). Crisis del Covid-19: impacto y respuestas de la economía social. *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, vol. 63, p. 28-43.
- Chaves Ávila, R. (2020). La nueva generación de políticas públicas de fomento de la Economía Social en España. *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*, 1-435. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Chaves Ávila, R. (2022). El momentum de la economía social: la larga marcha de la economía social en la Agenda Europea. *Noticias de la economía pública social y cooperativa= Noticias CIDEA*, (71), 30-69.
- Chaves, R., & Monzón, J. L. (2018). Recent evolutions of the Social Economy in the European Union by *CIRIEC-International-Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative*. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>.
- Chaves, R., Fajardo, G., Monzón, J.L. (Dir.) (2020). Manual de economía social, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Chaves-Avila, R., & Soler, Á. (2023). Social economy resilience facing the COVID-19 crisis. Facts and prospects. In G. Krlev, D. Wruk, & M. Bernhard (Eds.), *Social Economy Science*. Oxford University Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2021). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. "Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social".
- CONSEJO EUROPEO (2023). *Council recommendation on developing social economy framework conditions*. <https://www.economie.gouv.fr/leconomie-sociale-et-solidaire>. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14113-2023-INIT/en/pdf>.
- Fajardo, G. G. (2019). El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias. *Cooperativismo & desarrollo*, 27(114), 9.
- ILO. (2020). Cooperatives and wider SSE enterprises respond to Covid-19 disruptions, and government measures are being put in place.
- Juliá, J.F., Bernal, E. & Carrasco, I. (2022). Economía Social y recuperación económica tras la crisis del COVID-19. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (104), 7-33.
- Martín, J. R. (2009). Observación Participante: informantes claves y rol del investigador. *Nure investigación*.
- Monzón, J. L., Calvo, R., Chaves, R., Fajardo, I. G., & Valdes, F. (2009). Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la Economía Social. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Madrid, 1-165.
- Moreno-Manzanaro, N., & Ordiales, I. (2020). Salud, trabajo y cohesión social: impacto de la pandemia en la Unión Europea. *Información Comercial Española Revista de Economía*, (916).
- OECD (2020). La economía social y la crisis de COVID-19: Roles actuales y futuros, *Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus* (COVID-19), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c787a516-es>.
- PG (Presidencia del Gobierno) (2020). Plan de recuperación, transformación y resiliencia, Presidencia del Gobierno, Madrid, octubre. Disponible en: <https://bit.ly/3LrANJw>.
- UNTFSS (2019). *Implementing the Sustainable Development Goals: What Role for Social and Solidarity Economy?*
- Vaquero, A., Bastida, M. & Vázquez, M.A. (2023): La economía social como instrumento para la recuperación económica: las medidas dinamizadoras propuestas en Galicia, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública,*

Social y Cooperativa, 108, 5-34. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.108.23749>.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) (2022). Desbloquear la economía social: Hacia una Sociedad inclusive y resiliente. Informe de análisis, (mayo de 2022). Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Report_on_Social_Economy_2023_SP.pdf.

Legislación

BOE. Resolución, de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023, por la que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027. Boletín Oficial del Estado, 130, de 1 de junio de 2023. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033.

Building an economy that works for people: an action plan for the social economy COM (2021) Disponible en: <https://ec.europa.eu>.

Ley 5 de 2011 de Economía Social. 29 de marzo de 2011. BOE-A-2011-5708. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708>.

Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G. 2681-P/Rev. 3), Santiago. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Economía Social y Solidaria. (25-05-2023). Disponible en: <https://unsse.org/2023/04/19/historic-moment-for-the-sse-at-its-66th-plenary-meeting-the-un-general-assembly-adopts-the-resolution-promoting-the-social-and-solidarity-economy-for-sustainable-development/?lang=es>.

Unión Europea, Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial de la Unión Europea L 57/17.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 326/13 de 26/10/2012 p. 326/18.

Webgrafía

Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos, “*The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU*” : facts and figures, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> (05-04-2023).

Comisión Europea. (2022). “*El presupuesto de la UE para 2021-2027: ¿Qué hay de nuevo?*”. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en (12-05-2023).

Comisión Europea. (19-09-2021). Noticias. “*Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. La Comisión presenta un Plan de Acción para impulsar la economía social y crear empleo*”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1> (03-05-2023).

Comisión Europea. (2021). “*Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Plan de Acción de Economía Social*”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en> (23-04-2023).

Comisión Europea. (2022). “*El Semestre Europeo*”. Disponible en: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_es (02-04-2023).

Comisión Europea. (2022). “*Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*”. Disponible en: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_es#ref-%C2%BFc%C3%B3mo-funciona (01-05-2023).

Comisión Europea. (2021). “*NextGenerationEU: dinero europeo para combatir la crisis*”. Disponible en: https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/nextgenerationeu-dinero-europeo-para-combatir-la-crisis-2021-03-10_es (10-05-2023).

Comisión Europea. (2022). “*La Unión Europea - Qué es y qué hace*”. Disponible en: <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/es/> (13-05-2023).

Comisión Europea. (2020). “*Preguntas y respuestas: Next Generation EU: estructura jurídica*”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_1024 (23-05-2023).

Comisión Europea. (2021). “*Proceso de negociación del presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027 y NextGenerationEU*”. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_es (02-06-2023).

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (16-01-2023). “*Pandemia de COVID-19: la respuesta de la UE*”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus/#emergency> (15-05-2023).

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (14-02-2023). “*Plan de Recuperación para Europa*”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/#nextgenerationeu> (17-05-2023).

Gobierno de España. (20-03-2023). “*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*”. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/> (08-05-2023).

Gobierno de España. (20-03-2023). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. “*PERTE de economía social y de los cuidados*”. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/ertes/perte-de-economia-social-y-de-los-cuidados> (23-05-2023).

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (09-03-2023). “*Next Generation EU*”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next->

[Generation.aspx](#) (16-05-2023).

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (19-03-2023). “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. Disponible en: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/plan.aspx> (21-05-2023).

Ministerio de Trabajo y Economía Social. (16-03-2023). “Semestre Europeo”. Disponible en: https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/Semestre.htm (03-04-2023).

Parlamento Europeo. (s.f.). “El poder legislativo: ¿Cómo se desarrolla el trabajo legislativo”? Sobre el Parlamento. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/powers-and-procedures/legislative-powers> (03-04-2023).

Parlamento Europeo. (2020). “Guía práctica del Procedimiento Legislativo Ordinario”. Manual sobre la labor del Parlamento Europeo como colegislador. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215119/OLP_2020_ES.pdf (25-04-2023).

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Memoria NT4 (31-05-22) - ACM PERTE ESyEC. Disponible en: <https://www.cepes.es/files/publicaciones/134.pdf> (03-06-2023).

Web oficial de la Unión Europea. (27-05-2020). “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940 (07-05-2023).

Web oficial de la Unión Europea. (2023). “Institución de la UE, Banco Central Europeo (BCE)”. Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/ecb_es#:~:text=El%20Banco%20Central%20Europeo%20 (03-05-2023).

Web oficial de la Unión Europea. (04-02-2022). “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea”. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fcf24ed2-bd9f-11eb-8aca-01aa75ed71a1/language-es>.

Web oficial de la Unión Europea. (2023). “Tipos de instituciones y órganos”. Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_es.

Anexo 1. Documentos oficiales consultados, organismos de la Unión Europea y España

Título del documento	Organismo	Fuente
III Informe de ejecución del Plan de Recuperación. (febrero de 2023).	Gobierno de España	https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf
Informe de la Dirección General de Coordinación de la Acción del Gobierno sobre el PERTE de Economía Social y de los Cuidados.	Gobierno de España	https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/210622-perte-economia-social-y-de-los-cuidados-memoria-completa.pdf
El presupuesto de la UE para 2021-2027 y paquete de recuperación.	Consejo Europeo / Consejo de la UE	https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/
Cuantificación de los efectos indirectos de la inversión de NextGenerationEU, documento de reflexión, julio de 2021.	Comisión Europea	https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en
Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	Gobierno de España	https://planderecuperacion.gob.es/
Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE). Avance de ejecución a 18 de diciembre de 2022.	Gobierno de España	https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-12/Ejecucion_PERTE_22122022.pdf
Plan de recuperación para Europa NextGenerationEU.	Comisión Europea	https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es
Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. “PERTE de economía social y de los cuidados”.	Gobierno de España	https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/perterte-perte-de-economia-social-y-de-los-cuidados
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea.	Comisión Europea	https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_es
Plan de Acción Europeo de Economía Social.	Comisión Europea	https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=es
Publicaciones, artículos y noticias de las páginas Web oficiales.	Unión Europea, Comisión Europea, Parlamento Europeo y Gobierno de España (Ministerios).	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Entrevista en profundidad - Cuestionario semiestructurado

BLOQUE 1. Respuesta de los poderes públicos a la pandemia de la COVID-19

- ¿Cuál es su opinión sobre la respuesta que se ha dado desde los poderes públicos tanto en Europa como en España ante los efectos socioeconómicos ocasionados por la pandemia de la COVID-19?
- A nivel personal ¿Ud. piensa que se ha tenido en cuenta a la economía social como instrumento de respuesta para mitigar los efectos socioeconómicos de la crisis de la COVID-19 y posteriormente como mecanismo de recuperación en el periodo post-COVID-19?
- ¿Considera que se le ha dado visibilidad al sector de la Economía Social con esta respuesta?
- Según su percepción ¿Cree que se le ha dado el mismo nivel de importancia a la Economía Social en comparación con el otorgado a otros sectores económicos dentro de esta respuesta?
- ¿Considera Ud. que las estrategias, planes y políticas públicas propuestas por la UE y España en el actual contexto de reconstrucción y recuperación económica, han incorporado lo suficiente a la Economía Social?
- ¿Cuáles son los principales ámbitos de políticas públicas en los que se está trabajando actualmente para mejorar el posicionamiento de la Economía Social en España?

BLOQUE 2. Diseño e implementación de las políticas

- ¿En qué medida se han tenido en cuenta a los principales agentes representativos de la Economía Social en la formulación, diseño y puesta en marcha de estrategias, planes y políticas de recuperación, tanto en la UE como en España?
- ¿Qué principales políticas concretas se han puesto en marcha para favorecer el tejido de las empresas de la Economía Social?
- ¿Desde la Administración Pública, qué cambio organizativo y de gestión se ha tenido que desarrollar para desplegar esta nueva política de Economía Social? ¿Qué características ha de tener el responsable de este nuevo órgano?
- ¿Qué problemas principales han emergido en la implementación de estas políticas de Economía Social? ¿Qué limitaciones considera que existen en su puesta en marcha?
- ¿Considera que se no ejecutarán la gran mayoría de los fondos previstos en los planes de recuperación para la Economía Social (PERTE de la Economía Social y de los Cuidados)? ¿Qué barreras cree que existen para que no se ejecuten?

BLOQUE 3. Otros aspectos de interés

- ¿Cree que un cambio de gobierno puede poner en cuestión la continuidad y la sostenibilidad de las actuales políticas de la Economía Social?
- Ahora bien, para finalizar ¿le gustaría hacer algún comentario adicional acerca de este tema que no se haya tenido en cuenta en esta entrevista?