



Agendas Locales de Economía Social y Solidaria como instrumento de planificación pública local.

Análisis aplicado de los casos de
Pontedeume y la Mancomunitat de La Baronía
en el proyecto INNSOCIAL

Agendas Locales de Economía Social y Solidaria como instrumento de planificación pública local

Análisis aplicado de los casos de Pontedeume y la Mancomunitat de La Baronía en el proyecto INNSOCIAL¹

María José Vañó Vañó. IUDESCOOP Universitat de València

Maria Teresa Cancelo Marquez. Universidad de Santiago de Compostela

Teresa García Muñoz. Neitin cooperativa

Cèlia Garcia Santome. Larega Coop

Manuel Veiga Cainzos. Larega Coop

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. MARCO TEÓRICO: ECONOMÍA SOCIAL, EMPRENDIMIENTO Y POLÍTICA PÚBLICA LOCAL	5
2.1. Economía social y políticas públicas: del reconocimiento sectorial a la acción territorial.....	5
2.2. Emprendimiento colectivo: alcance y límites	7
2.3. Ecosistemas locales, instituciones y capacidad administrativa	9
3. Diseño metodológico del estudio	10
4. Las Agendas Locales de Economía Social como instrumento de decisión pública	12
4.1. Caso Pontedeume: diagnóstico, activos y orientación de la agenda.....	13
4.2. Caso La Baronía: ruralidad próxima, baja densidad cooperativa y necesidad de acompañamiento	15
4.3. Análisis comparado.....	17
5. SECTORES DE ACCIÓN: DE LA OPORTUNIDAD TERRITORIAL A LA MEDIDA EJECUTABLE	19
6. CONDICIONES DE REPLICABILIDAD	22
7. CONCLUSIONES	24
8. BIBLIOGRAFÍA	25

Resumen

Este trabajo analiza las Agendas Locales de Economía Social y Solidaria como instrumento de planificación pública municipal y como dispositivo de acompañamiento al emprendimiento colectivo. El estudio parte del proyecto INNSOCIAL, desarrollado en Pontedeume (Galicia) y en la Mancomunitat de La Baronía (Comunitat Valenciana), y contrasta dos realidades territoriales distintas mediante una metodología basada en diagnóstico socioeconómico, participación local, análisis DAFO y formulación de líneas de acción. El marco teórico combina aportaciones sobre economía social, emprendimiento

¹ Este trabajo se realiza en el marco del proyecto "INNSOCIAL: Agendas Locales de Economía Social y Solidaria para la Transformación Territorial", financiado por la Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el marco de las subvenciones a las actividades de promoción de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

social, políticas públicas y desarrollo territorial. El resultado muestra que la agenda local no opera como una simple relación de medidas, sino como una secuencia de decisión pública: identifica necesidades, reconoce activos, delimita capacidades institucionales y ordena actuaciones viables. El análisis comparado permite precisar condiciones de replicabilidad para municipios y mancomunidades: proporcionalidad administrativa, trazabilidad entre diagnóstico y acción, acompañamiento técnico, gobernanza público-social y selección prudente de sectores estratégicos.

Palabras clave: economía social; emprendimiento colectivo; emprendimiento social; agendas locales; planificación municipal; políticas públicas; desarrollo territorial; cooperativismo; participación.

Abstract

This paper examines Local Social and Solidarity Economy Agendas as municipal policy-planning instruments and as mechanisms to support collective entrepreneurship. The analysis draws on INNSOCIAL, a project implemented in Pontedeume (Galicia) and in the Mancomunitat de La Baronia (Valencian Community). The paper compares two different territorial contexts through a methodology based on socio-economic diagnosis, local participation, SWOT analysis and the design of action lines. The theoretical framework combines literature on social economy, social entrepreneurship, public policies and territorial development. The findings show that a local agenda should not be understood as a mere list of measures, but as a public decision-making sequence that connects needs, assets, institutional capacity and feasible actions. The comparison identifies conditions for replication in municipalities and inter-municipal bodies: administrative proportionality, traceability between diagnosis and action, technical support, public-social governance and a cautious selection of strategic sectors.

Keywords: social economy; collective entrepreneurship; social entrepreneurship; local agendas; municipal planning; public policies; territorial development; cooperatives; participation.

1. INTRODUCCIÓN

La economía social ha dejado de operar únicamente como una categoría descriptiva de sujetos económicos para configurarse como un campo de análisis sobre formas de empresa, gobernanza y desarrollo territorial. La doctrina española ha subrayado que no constituye un espacio residual entre la empresa lucrativa y el sector público, sino un conjunto de entidades definido por reglas organizativas propias: primacía de las personas sobre el capital, gestión democrática o participativa, autonomía respecto de los poderes públicos y orientación de la actividad al servicio de sus miembros o del interés colectivo (Chaves, 1999; Chaves & Monzón, 2018). Esta caracterización resulta determinante cuando el análisis se sitúa en la escala local, porque permite diferenciar entre políticas de reconocimiento formal de la economía social y políticas dotadas de instrumentos efectivos para activar su despliegue territorial.

Desde esta perspectiva, el interés de la economía social en el ámbito local no se limita a su contribución al empleo o a la prestación de determinados servicios. Su relevancia reside también en la forma en que organiza la actividad económica: mediante estructuras societarias o asociativas que permiten agrupar recursos dispersos, estabilizar iniciativas de

pequeña escala, articular la participación de personas usuarias, trabajadoras, consumidoras, entidades sociales o administraciones locales y generar mecanismos de retorno territorial. Esta dimensión organizativa es especialmente importante en municipios con tejido productivo fragmentado, envejecimiento demográfico o limitada capacidad administrativa, donde el problema no suele ser únicamente la ausencia de oportunidades, sino la falta de estructuras capaces de convertir necesidades sociales en proyectos económicos sostenibles.

El emprendimiento colectivo ocupa, en este punto, una posición central. Frente a una concepción del emprendimiento centrada exclusivamente en la iniciativa individual, la economía social permite analizar procesos de creación de actividad económica basados en la cooperación, la mutualización de recursos, la gobernanza democrática y la vinculación con necesidades comunitarias. La literatura sobre emprendimiento social y economía social ha insistido en que estos procesos no pueden valorarse únicamente por su capacidad de generar nuevas empresas, sino también por su aptitud para producir innovación organizativa, cohesión territorial y respuestas institucionalmente estables a problemas sociales o productivos (Salinas Ramos & Osorio Bayter, 2012; Fajardo García & Alzola Berriozabalgoitia, 2018). En el ámbito municipal, esta aproximación exige desplazar el foco desde la mera promoción del “espíritu emprendedor” hacia el diseño de condiciones que permitan crear, acompañar y consolidar iniciativas colectivas viables.

La dificultad se produce en el tránsito entre el reconocimiento jurídico-institucional de la economía social y su incorporación operativa a la acción municipal. Los municipios identifican ámbitos de necesidad en los que las entidades de economía social pueden ofrecer respuestas adecuadas —cuidados, vivienda, servicios de proximidad, turismo sostenible, energía, producto local o contratación pública responsable—, pero no siempre disponen de una metodología que permita ordenar esas posibilidades, priorizarlas y convertirlas en actuaciones verificables. La Agenda Local de Economía Social y Solidaria responde a esa carencia. No sustituye a la planificación municipal ordinaria ni crea por sí misma tejido cooperativo o asociativo; proporciona una estructura de decisión que permite determinar qué problemas se abordan, qué actores intervienen, qué instrumentos pueden utilizarse y qué mecanismos de seguimiento resultan necesarios.

El proyecto INNSOCIAL permite examinar esta función a partir de dos experiencias territoriales: Pontedeume, en Galicia, y la Mancomunitat de La Baronía, en la Comunitat Valenciana. Los dos casos no son homogéneos, y precisamente por ello permiten valorar la capacidad de adaptación de una misma metodología. Pontedeume presenta una base de entidades de economía social, presencia formativa cualificada y un tejido económico vinculado al comercio, la hostelería, el turismo y los servicios. La Baronía agrupa ocho municipios con una densidad cooperativa reducida, un patrimonio ambiental relevante y una necesidad más acusada de acompañamiento técnico. La comparación no pretende jerarquizar ambos territorios, sino identificar qué elementos metodológicos pueden ser transferidos y qué decisiones requieren adaptación al contexto institucional, demográfico y productivo de cada ámbito local.

El análisis se apoya en la metodología aplicada en el marco de INNSOCIAL: diagnóstico socioeconómico, identificación del tejido existente, realización de espacios participativos, elaboración de análisis DAFO y formulación de líneas de acción ajustadas a la capacidad local. Esta secuencia resulta relevante porque evita tratar la economía social como un

repertorio cerrado de soluciones predeterminadas. La agenda no parte de una lista abstracta de sectores preferentes, sino de una lectura territorial que permite relacionar necesidades, recursos, actores y posibilidades jurídicas de intervención. De ahí que su utilidad dependa menos de la amplitud del documento final que de la coherencia entre diagnóstico, prioridades, instrumentos y seguimiento.

Su objetivo es doble. En primer lugar, precisar qué aporta una Agenda Local de Economía Social y Solidaria a la política pública municipal. En segundo lugar, analizar cómo puede promoverse el emprendimiento colectivo sin reducirlo a una apelación genérica a la iniciativa ciudadana. La hipótesis de partida es que la agenda local tiene valor cuando conecta diagnóstico territorial, participación de actores, instrumentos jurídicos, capacidades administrativas y seguimiento. En cambio, pierde utilidad si se limita a enumerar sectores potencialmente atractivos sin precisar condiciones de ejecución, responsabilidades institucionales, recursos disponibles y criterios de evaluación.

2. MARCO TEÓRICO: ECONOMÍA SOCIAL, EMPRENDIMIENTO Y POLÍTICA PÚBLICA LOCAL

2.1. Economía social y políticas públicas: del reconocimiento sectorial a la acción territorial

La economía social no puede entenderse únicamente como una categoría estadística o como un agregado de formas jurídicas diferenciadas. Su delimitación doctrinal ha estado vinculada a la necesidad de identificar un modo específico de organización económica, situado fuera de la lógica estrictamente capitalista de maximización del beneficio y distinto también de la actuación directa de los poderes públicos. Chaves la formuló tempranamente como objeto de estudio, enfoque metodológico y disciplina científica, insistiendo en que su análisis exige atender tanto a las entidades que la integran como a los valores, reglas institucionales y funciones económicas que justifican su singularidad (Chaves, 1999). Esa aproximación permite evitar una lectura meramente censal o sectorial de la economía social y obliga a examinar sus formas de gobierno, su relación con los miembros, la asignación de resultados y su contribución a objetivos de interés colectivo.

En la misma línea, los trabajos de Monzón y Chaves han contribuido a consolidar una definición europea de economía social basada en la combinación de actividad económica, autonomía de gestión, primacía de las personas y del fin social sobre el capital, gobernanza democrática o participativa y aplicación de excedentes conforme al objeto de la entidad o al interés de sus miembros y de la comunidad (Monzón & Chaves, 2017). Esta delimitación resulta especialmente relevante para el análisis de las políticas públicas, porque permite distinguir entre el reconocimiento formal de un conjunto de entidades y la existencia de medidas efectivas dirigidas a fortalecer su capacidad de actuación. La economía social no se promueve solo mediante declaraciones programáticas; requiere instrumentos que incidan sobre la creación de entidades, su consolidación, su acceso a recursos, su visibilidad institucional y su participación en mercados o servicios de interés colectivo.

Esta precisión cobra mayor importancia por la proliferación de categorías próximas que, en ocasiones, se utilizan de forma intercambiable. Empresa social, innovación social, economía colaborativa, economía circular, economía solidaria o emprendimiento social no designan realidades idénticas. Chaves y Monzón han advertido que estas nociones pueden solaparse

con la economía social, pero no sustituyen su análisis institucional ni permiten prescindir de la forma jurídica, del régimen de gobierno, de la posición de las personas socias o usuarias y de la regla de afectación de los resultados (Chaves & Monzón, 2018). En el ámbito local esta distinción tiene consecuencias prácticas: una actuación municipal puede ser innovadora sin pertenecer a la economía social; puede ser colaborativa sin incorporar gobernanza democrática; y puede tener impacto social sin generar una estructura estable de emprendimiento colectivo. Por ello, una Agenda Local de Economía Social y Solidaria debe identificar con precisión qué sujetos intervienen, qué tipo de entidad se pretende impulsar, qué relación existe entre actividad económica e interés colectivo y qué mecanismos aseguran la participación de los actores implicados.

La literatura sobre políticas públicas de fomento de la economía social ha permitido ordenar esta cuestión desde una perspectiva instrumental. Chaves propuso una clasificación útil entre políticas institucionales, cognitivas, financieras, de oferta y de demanda, posteriormente reformulada también mediante la distinción entre políticas “blandas” y “duras” de promoción del sector (Chaves, 2008, 2012). Las primeras comprenden medidas de reconocimiento, visibilidad, formación, sensibilización, información y creación de capacidades. Las segundas inciden de forma más directa en las condiciones económicas de actuación de las entidades: financiación, acceso a infraestructuras, asistencia técnica, contratación pública, reservas de mercado, ayudas a la inversión o instrumentos de apoyo a la consolidación empresarial. Esta tipología resulta particularmente útil para evaluar la consistencia de una agenda local. Una política municipal limitada a campañas de difusión puede mejorar el conocimiento de la economía social, pero difícilmente generará por sí sola nuevas iniciativas si no se acompaña de asesoramiento, espacios, acompañamiento jurídico-económico, conexión con centros formativos y mecanismos de demanda pública o comunitaria (Català Estada, B., Chaves Ávila, R., Merino Garrido, F., Santacruz Herreros, P., Savall Morera, T., & Vañó Vañó, M. J. 2020).

La cuestión no es, por tanto, si el municipio “apoya” la economía social en términos genéricos, sino qué combinación de instrumentos utiliza y con qué grado de adecuación al territorio. En municipios pequeños o de estructura administrativa limitada, las políticas de economía social no pueden construirse mediante esquemas complejos desvinculados de la capacidad real de ejecución (Català Estada, B., Chaves Ávila, R., Merino Garrido, F., Santacruz Herreros, P., Savall Morera, T., & Vañó Vañó, M. J. 2020). La acción local exige seleccionar pocos objetivos, vincularlos a necesidades verificadas y asignar responsabilidades institucionales concretas. Desde esta perspectiva, la Agenda Local de Economía Social y Solidaria puede funcionar como un dispositivo de intermediación entre el marco estratégico general y la acción municipal ordinaria: traduce principios amplios — participación, sostenibilidad, empleo de calidad, arraigo territorial— en líneas de actuación vinculadas a recursos, actores y plazos.

Las aportaciones más recientes sobre políticas transformadoras de economía social insisten precisamente en esta dimensión. Chaves-Ávila y Gallego-Bono han señalado que las nuevas generaciones de políticas públicas de economía social se caracterizan por superar la lógica sectorial aislada y por integrarse en estrategias de desarrollo sostenible, innovación social, gobernanza participativa y transformación territorial (Chaves-Ávila & Gallego-Bono, 2020). Esta evolución desplaza el foco desde la simple protección de un sector preexistente hacia la construcción de ecosistemas territoriales en los que administraciones públicas,

entidades de economía social, centros educativos, tejido empresarial, ciudadanía organizada y agentes de conocimiento participan en la identificación de problemas y en el diseño de respuestas. En ese esquema, la economía social no aparece solo como destinataria de ayudas, sino como actor institucional de las políticas de desarrollo local.

Este planteamiento permite situar las Agendas Locales de Economía Social y Solidaria en un plano distinto al de los documentos de promoción sectorial. Su función no es reproducir una definición general de economía social ni enumerar todas las medidas posibles, sino ordenar la relación entre diagnóstico territorial, capacidades locales e instrumentos de intervención. Una agenda local será metodológicamente consistente si diferencia las medidas de visibilización de las medidas de acompañamiento, si conecta el emprendimiento colectivo con sectores concretos, si incorpora mecanismos de seguimiento y si evita confundir la identificación de oportunidades con la existencia efectiva de proyectos viables. Su valor añadido reside, precisamente, en transformar el reconocimiento doctrinal y normativo de la economía social en una secuencia operativa para la acción territorial.

2.2. Emprendimiento colectivo: alcance y límites

El uso del término emprendimiento social se ha extendido mucho más rápido que su delimitación conceptual. En ocasiones se emplea para referirse a cualquier iniciativa con finalidad social, aunque no exista una organización económica diferenciada ni reglas específicas de participación, gobierno o afectación de resultados. Esta amplitud plantea problemas cuando se trabaja desde la economía social, porque no toda actividad socialmente útil constituye una entidad de economía social ni todo proyecto con impacto social incorpora gobernanza democrática, base mutualista o retorno territorial.

Por esta razón, en este trabajo se toma como referencia principal la concepción de economía social elaborada en el entorno de CIRIEC, especialmente por Monzón y Chaves. Su aportación permite centrar el análisis en los elementos que definen a las entidades de economía social: actividad económica, autonomía de gestión, primacía de las personas y del fin social sobre el capital, gobierno democrático o participativo y aplicación de los resultados conforme al objeto de la entidad o al interés de sus miembros y de la comunidad (Monzón & Chaves, 2017; Chaves & Monzón, 2018). Esta definición resulta más útil para una agenda local que una noción abierta de emprendimiento social, porque obliga a preguntarse quién emprende, bajo qué forma jurídica, con qué reglas internas y con qué efectos sobre el territorio.

El enfoque EMES también resulta relevante, aunque desde otro plano. La red EMES ha construido su análisis de la empresa social a partir de tres dimensiones: económica, social y de gobernanza. Defourny y Nyssens no proponen una definición cerrada, sino un conjunto de indicadores que permiten valorar si una iniciativa desarrolla una actividad económica continuada, persigue una finalidad social explícita y cuenta con mecanismos de autonomía y participación (Defourny & Nyssens, 2012). Esta aproximación ayuda a evitar una identificación automática entre finalidad social y economía social. Una iniciativa puede atender una necesidad relevante, pero si carece de actividad económica real, de organización autónoma o de mecanismos participativos, difícilmente podrá funcionar como proyecto de economía social en sentido propio.

La comparación entre ambos enfoques es útil para el objeto de este artículo. CIRIEC permite delimitar la economía social como conjunto de entidades con principios institucionales

propios. EMES ayuda a examinar cuándo una empresa social reúne una mínima consistencia económica, social y participativa. Las agendas locales necesitan ambos planos: por un lado, identificar las entidades y fórmulas jurídicas disponibles; por otro, valorar si los proyectos que se promueven tienen actividad, finalidad, gobierno y capacidad de continuidad. Sin esta doble comprobación, la economía social corre el riesgo de convertirse en una etiqueta genérica aplicada a políticas de empleo, innovación o acción social sin suficiente precisión.

Esta cautela es importante porque algunos conceptos próximos —innovación social, economía colaborativa, economía circular, empresa social o economía solidaria— se utilizan a veces como si fueran equivalentes. Chaves y Monzón han advertido que pueden existir zonas de contacto, pero que esos conceptos no sustituyen el análisis de las entidades de economía social (Chaves & Monzón, 2018). Para una política municipal, la diferencia no es menor. Una actuación puede ser innovadora y no ser economía social; puede ser colaborativa y no tener gobierno democrático; puede producir impacto social y no generar una organización económica participada. La agenda local debe evitar esa confusión desde el inicio.

La doctrina portuguesa de Deolinda Meira resulta especialmente útil para reforzar esta idea desde el Derecho cooperativo. Sus trabajos sobre cooperativas y, en particular, sobre cooperativas de solidaridad social muestran que la finalidad social no puede separarse del régimen jurídico de la entidad, de la participación de sus miembros y de la función mutualista o altruista que justifica su actuación (Meira, 2020; Meira, Bandeira, & Ávida, 2022). Este enfoque interesa para el análisis local porque muchos de los sectores identificados en las agendas —cuidados, servicios personales, inclusión, vivienda, energía o turismo sostenible— pueden tener finalidad social, pero solo se convierten en economía social cuando se organizan mediante fórmulas que aseguran participación, responsabilidad compartida y reglas claras de funcionamiento.

La aportación de Meira y Vañó sobre empresas sociales en Portugal y España permite insistir en esa misma distinción. La empresa social no puede valorarse únicamente por la necesidad que atiende o por el impacto positivo que declara. También debe analizarse su forma jurídica, su régimen de gobierno, la posición de las personas socias o beneficiarias y el destino de los resultados. Para las agendas locales esta precisión tiene una consecuencia práctica: no basta con señalar que un municipio necesita cuidados, vivienda o servicios de proximidad; hay que determinar qué tipo de entidad podría asumir esa actividad, qué apoyos requiere, qué relación mantendría con la administración local y qué condiciones permitirían su continuidad.

En la doctrina española, Salinas Ramos y Osorio Bayter han tratado expresamente la relación entre emprendimiento y economía social. Su interés para este trabajo está en que no reducen el emprendimiento a una actitud individual, sino que lo vinculan con procesos de creación de empleo, cooperación, formación, acompañamiento y redes de apoyo (Salinas Ramos & Osorio Bayter, 2012). Esta perspectiva encaja mejor con la escala municipal que los enfoques centrados exclusivamente en el emprendedor individual. En territorios con tejido productivo fragmentado o con baja densidad cooperativa, el problema no suele ser solo la falta de ideas, sino la ausencia de condiciones para que esas ideas puedan organizarse, probarse y sostenerse.

Desde una perspectiva jurídica, las cooperativas de emprendedores estudiadas por Fajardo García y Alzola Berriozabalgoitia ofrecen un ejemplo especialmente claro. Estas cooperativas permiten acompañar iniciativas en fases iniciales, facilitar la prueba de actividad y apoyar el paso hacia fórmulas empresariales más estables (Fajardo García & Alzola Berriozabalgoitia, 2018). Su interés para una agenda local no está en replicar necesariamente ese modelo en todos los territorios, sino en mostrar que el acompañamiento al emprendimiento puede organizarse también desde fórmulas de economía social, no solo mediante servicios generales de orientación empresarial.

En este artículo se utiliza, por tanto, la expresión emprendimiento colectivo para referirse a procesos de creación o consolidación de actividades económicas mediante entidades de economía social o mediante fórmulas organizativas basadas en decisión compartida, reparto de riesgos y vinculación con el territorio. El centro del análisis no es la figura individual del emprendedor, sino la capacidad de construir una organización común. Esta precisión es necesaria para estudiar las Agendas Locales de Economía Social y Solidaria: su finalidad no es promover cualquier iniciativa emprendedora, sino ordenar las condiciones para que determinadas necesidades territoriales puedan transformarse en proyectos colectivos viables.

La administración local puede favorecer ese proceso, pero no sustituirlo. Su papel consiste en crear condiciones: información clara sobre formas jurídicas, acompañamiento técnico, formación en gestión cooperativa, espacios de encuentro, acceso temporal a recursos municipales, conexión con centros educativos y redes de economía social, y utilización de la contratación pública responsable cuando exista encaje jurídico. Una agenda local no debe quedarse en la identificación de sectores con potencial. Debe concretar qué actores existen, qué capacidades faltan, qué instrumentos pueden utilizarse y qué seguimiento permitirá comprobar si las actuaciones avanzan.

Así entendido, el emprendimiento colectivo no es autoempleo con lenguaje social ni una simple política de dinamización económica. Supone organizar actividad económica mediante estructuras compartidas, con reglas de participación y con capacidad para mantener parte del valor generado en el territorio. Esta es la razón por la que las agendas locales no pueden limitarse a enumerar cuidados, vivienda, turismo o energía como sectores de oportunidad. Deben analizar si existen sujetos capaces de asumir esas actividades, qué forma jurídica resulta adecuada, qué apoyos son necesarios y qué límites tiene la intervención municipal.

2.3. Ecosistemas locales, instituciones y capacidad administrativa

Una agenda local de economía social no puede construirse solo a partir del recuento de cooperativas, asociaciones, sociedades laborales u otras entidades existentes en el territorio. Ese dato es necesario, pero insuficiente. La posibilidad de que surjan nuevas iniciativas o de que se consoliden las ya existentes depende también de factores menos visibles: conocimiento técnico, redes de confianza, cultura cooperativa, acceso a financiación, disponibilidad de espacios, demanda pública o privada, seguridad jurídica y capacidad de acompañamiento.

La literatura sobre economía social y desarrollo local ha insistido en que el territorio no actúa como un simple soporte físico de la actividad económica. Juste Carrión, Gómez García y Fernández Arufe analizan la relación entre economía social y desarrollo local/rural a partir

de sus sinergias, destacando la capacidad de estas entidades para insertarse en procesos de desarrollo territorial, especialmente cuando existe conexión con los recursos locales, participación de los actores del territorio y articulación institucional suficiente (Juste Carrión et al., 2011). En una línea próxima, De Pablo Valenciano y Uribe Toril estudian el papel de las incubadoras de empresas de economía social en Andalucía como instrumentos de promoción del desarrollo local, lo que permite vincular emprendimiento, apoyo técnico y creación de condiciones territoriales para nuevas iniciativas (De Pablo Valenciano & Uribe Toril, 2009).

Esta perspectiva resulta especialmente útil para municipios pequeños y mancomunidades rurales. En estos ámbitos, la promoción de la economía social no puede depender de modelos pensados para ciudades con mayor densidad institucional, mayor volumen de entidades o estructuras técnicas especializadas. La capacidad administrativa disponible condiciona el tipo de política que puede ponerse en marcha. Una agenda local mal dimensionada, con demasiadas líneas de actuación o con medidas que exigen recursos inexistentes, corre el riesgo de quedar como documento declarativo. Por el contrario, una agenda ajustada a la escala municipal puede ser eficaz si selecciona pocas prioridades, aprovecha recursos ya disponibles y ordena la colaboración con entidades externas.

La idea de ecosistema permite captar mejor esta relación entre actores, recursos y condiciones institucionales. No se trata solo de saber si existen entidades de economía social, sino de comprobar si el territorio cuenta con personas que puedan impulsarlas, técnicos que sepan acompañarlas, espacios donde iniciar actividades, redes capaces de sostener cooperación, centros formativos que aporten perfiles profesionales y administraciones que puedan orientar parte de su acción hacia el fortalecimiento de estas iniciativas. En ausencia de estos elementos, la economía social puede aparecer en el diagnóstico como oportunidad, pero difícilmente pasará a convertirse en actuación.

Por ello, la agenda local debe formularse con criterios de proporcionalidad y ejecución. En territorios con estructuras administrativas limitadas, las medidas más útiles suelen ser aquellas que reducen costes de entrada y facilitan procesos de aprendizaje: formación básica sobre formas jurídicas, orientación a personas promotoras, cesión temporal de espacios, identificación de sectores con demanda real, conexión con centros educativos, colaboración con redes cooperativas y uso prudente de la contratación pública responsable cuando exista encaje jurídico. Estas medidas no sustituyen la iniciativa de los actores sociales y económicos, pero pueden reducir la distancia entre una necesidad detectada y un proyecto capaz de organizarse.

El marco teórico conduce, así, a una consecuencia práctica: una Agenda Local de Economía Social y Solidaria debe funcionar como instrumento de decisión pública. Su utilidad no está en acumular líneas de actuación, sino en justificar por qué se eligen unas y no otras, qué datos sostienen esa elección, qué actores pueden intervenir y qué seguimiento permitirá comprobar avances. Esta exigencia es especialmente relevante en materia de emprendimiento colectivo, porque la creación de entidades de economía social requiere conocimientos jurídicos, societarios, contables y organizativos que no se adquieren mediante campañas genéricas de sensibilización. Sin acompañamiento y sin reglas claras, la apelación al emprendimiento colectivo queda en un plano retórico.

3. Diseño metodológico del estudio

El trabajo adopta una metodología cualitativa, comparada y aplicada. El análisis se basa en la revisión de los documentos elaborados en el marco del proyecto INNSOCIAL y en su contraste con la bibliografía académica sobre economía social, emprendimiento colectivo, desarrollo territorial y políticas públicas locales. Las fuentes documentales de base son la *Agenda Local de Economía Social de Pontedeume 2026-2029*, la *Agenda Local de Economía Social y Solidaria de la Mancomunitat de La Baronía*, la *Guía para la Elaboración de Planes Locales Estratégicos de Economía Social* y el informe comparado Galicia-Comunitat Valenciana elaborado dentro del proyecto.

Estas fuentes se utilizan como materiales empíricos del estudio, no como referencias doctrinales. Su función es proporcionar información sobre el proceso seguido en cada territorio: diagnóstico socioeconómico, identificación del tejido de economía social existente, análisis participativo, formulación de DAFO, selección de sectores estratégicos y diseño de medidas de actuación. La bibliografía académica se emplea en un plano distinto: sirve para interpretar esos materiales y situarlos en el debate sobre economía social, emprendimiento colectivo y acción pública local.

La comparación no pretende medir impacto económico ex post. Las agendas analizadas se encuentran en una fase inicial de diseño e implantación, por lo que no sería metodológicamente correcto valorar resultados en términos de creación efectiva de empleo, constitución de nuevas entidades o incremento de actividad económica. El objeto del análisis es más limitado: examinar la consistencia de la metodología aplicada y valorar si las agendas conectan adecuadamente diagnóstico, participación, priorización sectorial, instrumentos de actuación y seguimiento.

El estudio se organiza en cuatro operaciones. En primer lugar, se revisa la bibliografía doctrinal relevante para delimitar los conceptos de economía social, empresa social, emprendimiento colectivo y política pública local. En segundo lugar, se extraen de los documentos INNSOCIAL los datos territoriales esenciales de Pontedeume y La Baronía: estructura demográfica, tejido productivo, presencia de economía social, recursos formativos, activos territoriales y limitaciones administrativas. En tercer lugar, se identifican convergencias y diferencias entre ambos casos, evitando tratarlos como experiencias homogéneas. En cuarto lugar, se examina qué elementos de la metodología pueden trasladarse a otros municipios y cuáles dependen de condiciones específicas del territorio.

El análisis se estructura en cuatro dimensiones. La primera es el diagnóstico territorial, entendido como identificación de necesidades, recursos y límites de actuación. La segunda es el emprendimiento colectivo, centrado en la posibilidad de transformar necesidades locales en iniciativas de economía social. La tercera es la gobernanza local, que atiende al papel de las administraciones, entidades sociales, centros formativos y actores económicos. La cuarta es la dimensión instrumental, referida a las medidas concretas que permiten pasar de la planificación a la ejecución: formación, acompañamiento, cesión o uso de espacios, contratación pública responsable, colaboración con redes especializadas e indicadores de seguimiento.

La siguiente tabla sintetiza la secuencia metodológica utilizada para analizar las agendas locales.

Tabla 1. Secuencia metodológica de una Agenda Local de Economía Social y Solidaria

Fase	Función	Resultado operativo
Diagnóstico territorial	Identificar población, tejido productivo, empleo, recursos locales, entidades de economía social y límites administrativos.	Base empírica para seleccionar prioridades.
Participación y contraste	Incorporar la percepción de agentes públicos, entidades, ciudadanía y actores económicos.	Detección de bloqueos, resistencias y oportunidades no visibles en los datos estadísticos.
DAFO operativo	Ordenar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades manteniendo conexión con la acción pública local.	Criterios para formular líneas estratégicas.
Plan de acción	Traducir prioridades en actuaciones con destinatarios, agentes implicados e indicadores.	Agenda ejecutable y evaluable.
Seguimiento	Revisar avances, ajustar medidas y mantener coordinación entre actores.	Aprendizaje institucional y continuidad de la agenda.

Esta secuencia permite tratar la agenda local como un instrumento de planificación aplicada. Su utilidad no depende de la extensión del documento ni del número de medidas incluidas, sino de la coherencia entre diagnóstico, actores, instrumentos y capacidad de ejecución. En este sentido, el método seguido permite analizar si Pontedeume y La Baronía ofrecen únicamente un repertorio de aspiraciones o si, por el contrario, construyen una base mínima para orientar políticas locales de economía social con criterios de viabilidad.

4. Las Agendas Locales de Economía Social como instrumento de decisión pública

Una Agenda Local de Economía Social y Solidaria no puede entenderse como un plan sectorial cerrado ni como una relación de actividades de promoción. Su utilidad reside en ordenar una secuencia de decisión pública: partir de un diagnóstico verificable, incorporar la percepción de los actores del territorio, identificar límites y oportunidades mediante un análisis estructurado y formular actuaciones ajustadas a la capacidad real de ejecución. La agenda no sustituye a la política municipal ordinaria, pero permite evitar que las medidas de fomento de la economía social aparezcan como iniciativas aisladas, dependientes de convocatorias coyunturales o desconectadas de las necesidades del territorio.

Esta función es especialmente relevante en municipios pequeños y mancomunidades, donde la escasez de medios técnicos obliga a seleccionar prioridades. En estos contextos, una agenda excesivamente amplia puede resultar menos útil que un documento más limitado, pero mejor conectado con los recursos disponibles. La planificación local de la economía social no debería medirse por el número de acciones enunciadas, sino por la relación entre diagnóstico, actores implicados, instrumentos disponibles y mecanismos de seguimiento. La

cuestión no es formular muchas medidas, sino identificar cuáles pueden ejecutarse, quién puede asumirlas y qué condiciones son necesarias para que no queden en una declaración de intenciones.

Desde el punto de vista jurídico-político, la agenda local cumple tres funciones principales. La primera es cognitiva: permite hacer visible la economía social existente, detectar sectores con potencial y ordenar información que normalmente aparece dispersa entre registros, planes municipales, datos estadísticos y conocimiento informal de los actores locales. Esta función no es menor, porque muchos territorios cuentan con experiencias cooperativas, asociativas o comunitarias que no son reconocidas como parte de una estrategia económica local.

La segunda función es institucional. La agenda ayuda a precisar qué papel puede asumir la administración local sin invadir el espacio propio de las entidades ni sustituir la iniciativa de los actores sociales y económicos. El municipio puede actuar como facilitador, coordinador, prescriptor, titular de espacios, comprador público, impulsor de formación o punto de conexión con redes especializadas. Cada una de esas posiciones requiere instrumentos distintos y límites jurídicos propios. No es lo mismo difundir la economía social que ceder un espacio municipal, incorporar cláusulas sociales en la contratación, colaborar mediante convenio o apoyar procesos de acompañamiento técnico.

La tercera función es económica. La agenda orienta el emprendimiento colectivo hacia ámbitos en los que existen necesidades reales, recursos locales y demanda potencial. Cuidados, vivienda, servicios de proximidad, turismo sostenible, energía, producto local o gestión de recursos comunitarios no deben aparecer como sectores atractivos por sí mismos, sino como campos de actuación cuya viabilidad depende de condiciones concretas: existencia de personas promotoras, capacidad técnica, forma jurídica adecuada, acceso a financiación, acompañamiento y posible demanda pública o privada.

Esta triple función permite distinguir una agenda local de una campaña de difusión. La difusión puede mejorar el conocimiento social de la economía social y es útil en territorios donde existe desconocimiento o desconfianza hacia las fórmulas cooperativas. Sin embargo, no basta para generar iniciativas viables. La agenda debe ir más allá: conectar formación, asesoramiento, espacios, redes, instrumentos jurídicos y demanda. En la práctica, su valor consiste en transformar una oportunidad genérica en una línea de actuación con actores, medios y seguimiento.

La agenda local opera, por tanto, como una herramienta de racionalización de la acción pública. No garantiza por sí misma la creación de nuevas entidades de economía social, pero reduce la improvisación y permite distinguir entre actuaciones posibles, actuaciones deseables y actuaciones que el territorio no puede sostener en ese momento. Esa distinción es esencial para evitar que la economía social se incorpore al discurso municipal solo como referencia programática, sin capacidad real de ejecución.

4.1. Caso Pontedeume: diagnóstico, activos y orientación de la agenda

Pontedeume constituye un caso útil para analizar cómo una Agenda Local de Economía Social puede operar en un municipio de dimensión media-pequeña, con una base económica limitada pero no carente de recursos institucionales y comunitarios. La Agenda Local de Economía Social de Pontedeume 2026-2029 parte de una población de 7.456 habitantes en

enero de 2024, con 3.574 hombres y 3.882 mujeres, y una densidad aproximada de 254,82 habitantes por km². El dato más relevante para la planificación no es solo el tamaño poblacional, sino su estructura por edades: las personas mayores de 65 años representan aproximadamente el 27,9 % de la población y la edad media se sitúa en 49,7 años.

Esta estructura demográfica desplaza el análisis de la economía social más allá de la mera promoción del emprendimiento. En Pontedeume, los cuidados, los servicios personales, el acompañamiento comunitario, la permanencia de población joven y la adaptación del empleo local aparecen como cuestiones económicas y organizativas, no únicamente como materias de política social. La agenda parte, por tanto, de un problema de sostenibilidad territorial: cómo mantener actividad, empleo y servicios en un municipio con envejecimiento acusado y una base juvenil reducida.

El tejido productivo refuerza esa lectura. La agenda identifica 564 empresas registradas y constata una fuerte atomización empresarial: el 64,18 % no cuenta con personas asalariadas o tiene un número muy reducido de personal, y el 98,76 % son microempresas con menos de diez personas empleadas. Esta estructura limita la capacidad de inversión individual y dificulta la puesta en marcha de proyectos con cierta escala, pero también muestra un terreno favorable para fórmulas de cooperación empresarial, mutualización de recursos y organización colectiva de actividades de proximidad.

La distribución sectorial del empleo confirma el peso de los servicios. El sector servicios concentra aproximadamente el 73 % del empleo, seguido por la industria y manufactura, la construcción y el sector primario, con presencia mucho menor. Esta composición permite identificar ámbitos donde la economía social puede tener recorrido práctico: servicios a personas, turismo sostenible, comercio local, hostelería, restauración, rehabilitación, eficiencia energética, producto de proximidad y gestión sostenible de recursos naturales. No se trata de sectores abstractamente “atractivos”, sino de actividades conectadas con la estructura económica real del municipio.

Pontedeume cuenta, además, con activos que permiten ir más allá del diagnóstico de fragilidad. La agenda destaca la presencia del CIFP Fraga do Eume, con ciclos vinculados a hostelería, turismo, cocina y restauración, como un recurso estratégico para conectar formación profesional, empleo local y emprendimiento colectivo. Esta conexión es especialmente importante porque uno de los límites habituales de las políticas locales de economía social es la distancia entre la formación disponible y las oportunidades efectivas de empleo en el territorio. Si esa relación se trabaja de forma sistemática, el centro formativo puede actuar como espacio de detección de perfiles, orientación hacia fórmulas cooperativas y apoyo a proyectos vinculados a necesidades locales.

La base de economía social existente no es amplia, pero sí suficientemente plural para sostener una estrategia gradual. La agenda identifica cooperativas de trabajo asociado en sectores como carpintería, hostelería, comercio y consultoría, cooperativas educativas, la cofradía de pescadores, sociedades agrarias de transformación y comunidades o mancomunidades de montes. Este dato es relevante porque evita partir de una visión puramente voluntarista. La economía social no aparece como una fórmula importada desde fuera, sino como un conjunto de experiencias ya presentes, aunque dispersas y con escasa visibilidad como parte de una política económica local.

El DAFO participativo confirma esa situación ambivalente. Entre las debilidades se señalan la dificultad para la organización colectiva, el desconocimiento de las fórmulas jurídicas de la economía social, la desconfianza entre iniciativas y la falta de espacios compartidos para emprender o colaborar. Entre las amenazas se identifican la salida de población joven, el encarecimiento de la vivienda asociado al turismo, la falta de continuidad de las iniciativas sin acompañamiento institucional y la dependencia de proyectos individuales poco sostenibles en el tiempo. El diagnóstico, por tanto, no idealiza el territorio: reconoce activos, pero también barreras culturales, organizativas y administrativas.

La respuesta de la agenda se organiza en tres ejes —personas, entidades y gobernanza— y cinco objetivos específicos. En el eje de personas, se busca visibilizar la economía social y fomentar el emprendimiento colectivo, especialmente mediante acciones dirigidas a ciudadanía, jóvenes y personas prescriptoras locales. En el eje de entidades, se plantea acompañar y consolidar iniciativas existentes o emergentes y orientar la economía social hacia sectores estratégicos. En el eje de gobernanza, se refuerza el papel del Concello como agente impulsor, mediante contratación pública responsable, redes de cooperación y espacios público-sociales.

La orientación de Pontedeume resulta metodológicamente razonable porque no parte de grandes proyectos de transformación inmediata, sino de acciones graduadas: campañas de difusión, orientación en centros educativos, evento o espacio estable de visibilización, formación básica a prescriptores locales, cesión de espacios municipales, colaboración con centros de enseñanza, prácticas de FP en entidades de economía social, identificación de oportunidades sectoriales, apoyo a iniciativas estratégicas, impulso de vivienda cooperativa, comunidades energéticas y puesta en valor de comunidades de montes.

El interés del caso Pontedeume reside, por tanto, en la forma en que la agenda convierte un diagnóstico de envejecimiento, atomización empresarial y escasa visibilidad de la economía social en una secuencia de actuaciones proporcionadas. La clave no está en la ambición formal del documento, sino en la conexión entre necesidades detectadas, recursos existentes y medidas de acompañamiento. En este sentido, Pontedeume muestra que una agenda local puede ser útil aunque el ecosistema de economía social no sea denso, siempre que exista una mínima base institucional, actores reconocibles y una administración local capaz de coordinar recursos sin sobredimensionar la intervención.

4.2. Caso La Baronía: ruralidad próxima, baja densidad cooperativa y necesidad de acompañamiento

La Mancomunitat de La Baronía permite analizar una situación distinta a la de Pontedeume. No se trata de un municipio individual, sino de una agrupación de ocho municipios del Camp de Morvedre: Albalat dels Tarongers, Alfara de la Baronía, Algimia d'Alfara, Algar de Palancia, Estivella, Gilet, Petrés, Segart y Torres Torres. Esta configuración supramunicipal condiciona el diseño de la agenda, porque las actuaciones no dependen solo de una administración local, sino de la coordinación entre municipios con tamaño, recursos y dinámicas demográficas diferentes.

El diagnóstico de la agenda sitúa la población de la Mancomunitat en 11.386 habitantes en 2024 y una densidad media de 112,92 habitantes por km². La proximidad a Sagunto y València no elimina las limitaciones propias de un territorio de escala reducida: menor

densidad institucional, dependencia de recursos técnicos externos, dificultad para sostener servicios especializados y necesidad de coordinar actuaciones entre varios municipios. Esta situación obliga a formular la política de economía social desde criterios de viabilidad administrativa y no desde modelos pensados para ámbitos urbanos con mayor concentración de entidades y recursos.

El envejecimiento constituye uno de los datos centrales del diagnóstico. La Mancomunitat presenta un índice de envejecimiento de 153,50, superior al valor autonómico y provincial recogido en el propio documento, y una proporción de mayores de 65 años del 18,83 %. A ello se suma una ligera masculinización de la población, con un 52,24 % de hombres y un 47,75 % de mujeres. Estos datos no tienen únicamente valor demográfico. Inciden directamente en la orientación económica de la agenda: cuidados, servicios de proximidad, relevo generacional, movilidad, vivienda y empleo local aparecen como ámbitos en los que la economía social puede organizar respuestas si existen actores, acompañamiento y demanda suficiente.

La estructura productiva muestra una base empresarial amplia en términos numéricos, pero muy limitada desde la perspectiva cooperativa. La agenda identifica 763 empresas en la Mancomunitat, con predominio del sector servicios y del comercio, transporte y hostelería. Sin embargo, el propio documento señala que en toda la Mancomunitat existen únicamente tres cooperativas: una en Alfara de la Baronía y dos en Algimia d'Alfara. Esta diferencia es relevante. En La Baronía, la agenda no puede apoyarse en un tejido cooperativo denso ni en una cultura organizativa suficientemente extendida. Antes de formular objetivos de creación de nuevas entidades, debe atender a una fase previa: información, formación básica, asesoramiento, identificación de proyectos posibles y reconstrucción de confianza hacia las fórmulas cooperativas.

Este punto marca una diferencia sustancial respecto de Pontedeume. Mientras Pontedeume cuenta con una base más plural de entidades de economía social y un centro formativo con capacidad de conexión sectorial, La Baronía parte de una densidad cooperativa muy baja. Por ello, el acompañamiento técnico no es un elemento accesorio, sino una condición de posibilidad de la agenda. Sin apoyo especializado, la apelación al emprendimiento colectivo puede quedar reducida a una expectativa poco realista, especialmente en municipios con escasa capacidad administrativa y con limitado conocimiento previo de las formas jurídicas de economía social.

La agenda identifica, no obstante, activos territoriales significativos. La Mancomunitat se sitúa en un entorno de elevada calidad ambiental, con presencia de la Serra Calderona, la Serra d'Espadà y el curso medio del río Palancia, además de rutas, patrimonio paisajístico y proximidad a mercados urbanos. Estos recursos permiten orientar la economía social hacia actividades vinculadas al turismo sostenible, los servicios de proximidad, las comunidades energéticas, la vivienda cooperativa, el producto local y la contratación responsable. La cuestión metodológica es evitar que esos ámbitos se formulen como una lista de oportunidades sin condiciones de ejecución.

La baja densidad cooperativa aconseja una agenda gradual. En una primera fase, las actuaciones deberían centrarse en generar conocimiento básico sobre economía social, formar a personal técnico y agentes locales, identificar experiencias próximas que puedan funcionar como referencia, abrir espacios de encuentro entre municipios y detectar

necesidades con demanda real. Solo después tendría sentido plantear procesos de constitución o consolidación de entidades. Esta secuencia resulta especialmente importante en territorios donde el cooperativismo no aparece como una opción espontáneamente disponible para la ciudadanía o el tejido productivo.

La dimensión supramunicipal de La Barónía puede convertirse en una ventaja si se utiliza correctamente. Algunos proyectos no serían viables en un solo municipio, pero pueden adquirir sentido a escala mancomunada: servicios de cuidados, asesoramiento compartido, promoción turística conjunta, comunidades energéticas, formación itinerante o uso coordinado de espacios públicos. La Mancomunitat puede actuar como instancia de coordinación, evitando que cada municipio intente reproducir por separado estructuras que no puede sostener. En este punto, la economía social no aparece solo como fórmula empresarial, sino como instrumento para organizar cooperación territorial.

El interés del caso La Barónía reside precisamente en esa tensión entre debilidad cooperativa y potencial territorial. La agenda no parte de un ecosistema consolidado, sino de un territorio que necesita crear condiciones previas para que la economía social pueda desplegarse. Su consistencia dependerá de que las líneas de actuación no se limiten a identificar sectores atractivos, sino que precisen qué apoyos técnicos, qué actores locales, qué recursos compartidos y qué escala de intervención permiten convertir esas oportunidades en proyectos viables.

4.3. Análisis comparado

La comparación entre Pontedeume y La Barónía permite comprobar que una Agenda Local de Economía Social y Solidaria no funciona como un modelo cerrado de intervención. Su utilidad no está en reproducir las mismas medidas en territorios distintos, sino en aplicar una secuencia de trabajo común: diagnóstico suficiente, participación de actores, identificación de bloqueos, selección de prioridades, elección de instrumentos y seguimiento. Esta diferencia es relevante. Lo transferible no es el contenido concreto de cada agenda, sino el método que permite adaptar la economía social a condiciones territoriales diferentes.

El primer eje de comparación es demográfico. Los dos territorios presentan necesidades vinculadas al envejecimiento, los cuidados, los servicios de proximidad, la vivienda y la permanencia de población joven. En Pontedeume, las personas mayores de 65 años representan aproximadamente el 27,9 % de la población y la edad media se sitúa en 49,7 años. En La Barónía, el índice de envejecimiento alcanza 153,50, por encima de los valores autonómicos y provinciales recogidos en el diagnóstico. La cuestión no es solo asistencial. Estos datos afectan a la estructura económica local: condicionan la demanda de servicios, la organización del empleo, el relevo generacional y la posibilidad de mantener actividad en el territorio.

La diferencia aparece en los recursos disponibles para responder a esas necesidades. Pontedeume cuenta con una base más reconocible de entidades de economía social y con el CIFP Fraga do Eume como punto de conexión entre formación profesional, empleo local y posibles proyectos colectivos. La Barónía, en cambio, presenta una densidad cooperativa muy baja: el documento identifica solo tres cooperativas activas en toda la Mancomunitat. Por ello, mientras en Pontedeume la agenda puede trabajar sobre recursos ya existentes, en La Barónía resulta necesario comenzar por una fase más básica de información, formación, asesoramiento y construcción de confianza hacia las fórmulas de economía social.

El segundo eje es productivo. En ambos casos domina la pequeña escala empresarial. Pontedeume registra 564 empresas y una fuerte presencia de microempresas, con un sector servicios que concentra aproximadamente el 73 % del empleo. La Baronía identifica 763 empresas, con peso del sector servicios y del comercio, transporte y hostelería. Esta estructura no debe interpretarse solo como debilidad. La microempresa y la actividad de proximidad pueden facilitar fórmulas de cooperación, servicios compartidos, relevo generacional, comercialización conjunta o proyectos de intercooperación. Pero esa transición no se produce automáticamente. Requiere conocimiento jurídico, acompañamiento técnico, incentivos adecuados y demanda suficiente.

El tercer eje es institucional. En los dos casos, la administración local aparece menos como ejecutora directa de proyectos empresariales que como instancia de coordinación. Su función puede consistir en ordenar información, convocar actores, facilitar espacios, orientar sobre formas jurídicas, conectar con centros formativos y redes especializadas, y utilizar la contratación pública responsable cuando exista encaje jurídico. Esta función debe dimensionarse con prudencia. Una agenda local sobredimensionada puede generar expectativas que la administración no está en condiciones de sostener. En cambio, una agenda con pocas prioridades, bien justificadas y acompañadas de instrumentos concretos, puede producir efectos más consistentes.

El cuarto eje es participativo. Los focus groups no cumplen una función meramente formal. Permiten detectar cuestiones que los datos estadísticos no muestran: desconocimiento de las fórmulas jurídicas de economía social, desconfianza hacia el cooperativismo, falta de personal técnico, miedo a cargas administrativas, ausencia de espacios compartidos o dificultad para organizar iniciativas colectivas. En Pontedeume, el DAFO participativo identifica problemas de organización colectiva, desconocimiento de la economía social, desconfianza entre iniciativas y falta de espacios compartidos. En La Baronía, el documento metodológico prevé grupos diferenciados con técnicos y políticos, por un lado, y ciudadanía, por otro, precisamente para contrastar capacidades institucionales, bloqueos y oportunidades de actuación.

La comparación muestra, por tanto, dos ritmos distintos de agenda. Pontedeume puede avanzar desde una base institucional y formativa ya existente, aunque dispersa. La Baronía necesita reforzar primero las condiciones previas: conocimiento, acompañamiento técnico, coordinación mancomunada y confianza en el modelo cooperativo. En ambos casos, la agenda es útil si evita formular la economía social como una solución genérica y la convierte en una secuencia de decisiones ajustadas al territorio.

Tabla 2. Comparación sintética de los dos casos

Dimensión	Pontedeume	La Baronía	Implicación para la agenda
Perfil territorial	Municipio con núcleo urbano compacto y parroquias dispersas.	Mancomunitat integrada por ocho municipios del Camp de Morvedre.	La escala institucional condiciona la gobernanza: en Pontedeume prima la coordinación municipal; en La Baronía, la coordinación entre municipios.

Dimensión	Pontedeume	La Baronía	Implicación para la agenda
Demografía	27,9 % de población mayor de 65 años y edad media de 49,7 años.	Índice de envejecimiento de 153,50.	Cuidados, vivienda, servicios de proximidad y relevo generacional deben tratarse como cuestiones de economía local.
Tejido productivo	564 empresas; fuerte presencia de microempresas; servicios en torno al 73 % del empleo.	763 empresas; peso relevante de servicios, comercio, transporte y hostelería.	La pequeña escala permite cooperación, pero exige mediación técnica, conocimiento jurídico y demanda suficiente.
Economía social existente	Cooperativas de trabajo asociado, cooperativas educativas, cofradía, SAT y comunidades o mancomunidades de montes.	Tres cooperativas activas identificadas.	Pontedeume puede trabajar sobre una base existente; La Baronía necesita una fase previa de información, formación y acompañamiento.
Activos territoriales	CIFP Fraga do Eume, mercado municipal, Camiño de Santiago, Fragas do Eume y patrimonio local.	Serra Calderona, Serra d'Espadà, río Palancia, rutas y proximidad a mercados urbanos.	Los activos solo tienen valor operativo si se traducen en proyectos con actores, instrumentos y condiciones de viabilidad.
Papel de la administración	Coordinación municipal, conexión con centros formativos y apoyo a iniciativas locales.	Coordinación mancomunada y apoyo técnico compartido.	La administración debe facilitar condiciones, no sustituir la iniciativa social o económica.
Prioridad metodológica	Consolidar, visibilizar y conectar recursos ya existentes.	Crear condiciones básicas para que puedan surgir iniciativas de economía social.	La metodología es común, pero el punto de partida y el ritmo de implantación son distintos.

La aportación comparada de INNSOCIAL no consiste en proponer un repertorio uniforme de medidas para cualquier territorio. Su interés reside en mostrar que una misma metodología puede producir agendas diferentes si se aplica con atención al contexto. Pontedeume y La Baronía comparten retos —envejecimiento, pequeña escala empresarial, necesidad de servicios de proximidad y débil visibilidad de la economía social—, pero requieren respuestas distintas. Esa diferencia confirma que la economía social no puede incorporarse a la política local mediante fórmulas estándar; necesita diagnóstico, mediación institucional y medidas proporcionadas a la capacidad real de cada territorio.

5. SECTORES DE ACCIÓN: DE LA OPORTUNIDAD TERRITORIAL A LA MEDIDA EJECUTABLE

Las agendas de Pontedeume y La Baronía identifican sectores con potencial para la economía social, pero la selección sectorial solo tiene valor si se traduce en medidas

concretas. Cuidados, vivienda cooperativa, turismo sostenible, comunidades energéticas, producto local o contratación pública responsable no son líneas homogéneas. Cada una exige actores distintos, instrumentos jurídicos específicos, capacidades técnicas propias y plazos de maduración diferentes. Una agenda local no debería limitarse a señalar sectores preferentes; debe precisar qué condiciones permiten intervenir en cada uno de ellos.

En materia de cuidados, la economía social puede conectar envejecimiento, empleo local y profesionalización de servicios de proximidad. Sin embargo, esta línea requiere una delimitación cuidadosa. La agenda municipal puede contribuir mediante diagnóstico de necesidades, coordinación con servicios sociales, información sobre fórmulas cooperativas o de iniciativa social, detección de demanda, apoyo a entidades existentes y, cuando proceda, utilización de instrumentos de contratación pública. No basta con afirmar que los cuidados constituyen un nicho de empleo. La viabilidad de esta línea depende de la existencia de demanda efectiva, perfiles profesionales, financiación suficiente, coordinación institucional y reglas claras sobre responsabilidad en la prestación del servicio.

En vivienda, las fórmulas cooperativas o colaborativas no pueden presentarse como solución inmediata si no existe base material y jurídica suficiente. El impulso de vivienda cooperativa exige analizar previamente la disponibilidad de suelo o inmuebles, su naturaleza patrimonial o demanial, la modalidad de cesión o derecho de uso, la composición del grupo promotor, el modelo de financiación, el régimen de acceso, la gobernanza interna y la duración del proyecto. La agenda local puede abrir una línea de estudio, identificar activos disponibles, promover formación y conectar a posibles grupos promotores con asesoramiento especializado. Pero no debe convertir la vivienda cooperativa en una promesa de ejecución si faltan suelo, grupo promotor, asistencia técnica o encaje jurídico.

En turismo sostenible, la existencia de patrimonio natural o cultural no basta para generar economía social. El recurso territorial solo se convierte en proyecto económico cuando hay una entidad capaz de organizar la actividad, prestar servicios con calidad, comercializar una oferta reconocible y retener parte del valor en el territorio. En este ámbito, la economía social puede aportar cooperación entre pequeños operadores, empleo arraigado, participación local y gestión más equilibrada de los recursos. Ahora bien, la agenda debe concretar productos, destinatarios, necesidades formativas, canales de comercialización, coordinación con la política turística municipal o comarcal y mecanismos para evitar que el turismo incremente problemas ya detectados, como el encarecimiento de la vivienda o la presión sobre recursos locales.

Las comunidades energéticas requieren una cautela similar. Pueden encajar en una estrategia de economía social vinculada a transición ecológica, ahorro colectivo y participación ciudadana, pero su puesta en marcha no depende solo de voluntad municipal. Exigen viabilidad técnica, identificación de cubiertas o espacios, análisis de titularidad, inversión inicial, modelo jurídico, relación con consumidores o personas socias, reglas de reparto, gestión administrativa y acompañamiento especializado. La agenda puede identificar oportunidades, facilitar alianzas y estudiar la participación de entidades locales o cooperativas, pero no debe confundir la mención a una comunidad energética con la existencia de un proyecto energético maduro. El propio marco energético distingue entre autoconsumo colectivo y comunidades de energías renovables, incorporadas al

ordenamiento español a través del Real Decreto-ley 23/2020, que modificó la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico.

El producto local y la economía de proximidad permiten una intervención más gradual. En municipios con pequeñas empresas, comercios, hostelería o actividad agroalimentaria dispersa, la economía social puede facilitar comercialización conjunta, transformación compartida, logística de proximidad, marcas territoriales o cooperación entre productores y servicios turísticos. Esta línea, sin embargo, necesita datos sobre oferta real, demanda, capacidad de producción, requisitos sanitarios o administrativos, canales de venta y posibles entidades tractoras. La agenda debería evitar tratar el producto local como una categoría puramente identitaria; su viabilidad depende de organización, continuidad de suministro, calidad, distribución y acceso a mercado.

La contratación pública responsable ofrece un campo de actuación más jurídicamente definido, aunque no exento de límites. La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, permite utilizar contratos reservados, condiciones especiales de ejecución de carácter social, criterios sociales vinculados al objeto del contrato y división en lotes, siempre dentro de los principios de igualdad, concurrencia, proporcionalidad y vinculación al objeto contractual. Para una agenda local, esto implica dos tareas previas: formar al personal técnico y revisar qué contratos municipales pueden incorporar objetivos sociales sin forzar la normativa. La contratación pública responsable no debe presentarse como vía automática de acceso de la economía social al mercado público, sino como un instrumento que exige preparación de pliegos, análisis del objeto contractual y conocimiento de las entidades que podrían concurrir.

La comparación entre sectores permite extraer una consecuencia práctica. Las agendas locales deben evitar la acumulación de líneas de actuación sin jerarquía. Algunos sectores requieren estudios previos y asistencia técnica intensa, como vivienda o comunidades energéticas. Otros pueden empezar con medidas más ligeras, como formación, visibilización, espacios de encuentro o coordinación con centros formativos. Otros, como la contratación pública responsable, dependen de la capacidad técnica de la administración y de la correcta preparación de expedientes. Por tanto, la agenda debe diferenciar entre medidas de activación inmediata, medidas de preparación y medidas de maduración larga.

Esta distinción es especialmente importante en territorios con recursos limitados. Una agenda ejecutable debería indicar para cada sector al menos cinco elementos: necesidad detectada, actores disponibles, instrumento jurídico o económico aplicable, recursos mínimos y criterio de seguimiento. Sin esos elementos, la selección sectorial queda en una relación de oportunidades. Con ellos, la agenda puede funcionar como herramienta de decisión pública y no como inventario de aspiraciones.

Tabla 3. De la oportunidad sectorial a la medida ejecutable

Sector	Condición previa	Instrumentos posibles	Riesgo que debe evitar la agenda
Cuidados	Demanda identificada, perfiles profesionales y	Entidades de iniciativa social, cooperativas de trabajo, contratación	Presentar los cuidados como nicho de empleo sin resolver

Sector	Condición previa	Instrumentos posibles	Riesgo que debe evitar la agenda
	coordinación con servicios sociales.	pública cuando proceda, formación especializada.	financiación, cualificación y responsabilidad.
Vivienda cooperativa	Suelo o inmueble disponible, grupo promotor, asistencia técnica y encaje patrimonial.	Cesión de uso, derecho de superficie, convenio preparatorio, acompañamiento jurídico y financiero.	Formular la vivienda cooperativa como solución inmediata sin base material ni grupo promotor.
Turismo sostenible	Producto definido, operadores locales y capacidad de comercialización.	Cooperativas de servicios, redes locales, formación, colaboración con política turística municipal.	Confundir patrimonio con proyecto económico viable.
Comunidades energéticas	Viabilidad técnica, espacios, inversión, modelo jurídico y personas usuarias.	Cooperativas, asociaciones, convenios, cesión de cubiertas, acompañamiento técnico.	Equiparar la mención sectorial a un proyecto energético maduro.
Producto local	Oferta continuada, requisitos administrativos y canales de venta.	Comercialización conjunta, transformación compartida, marca territorial, cooperación productor-comercio-hostelería.	Usar el producto local como reclamo identitario sin estructura de mercado.
Contratación pública responsable	Personal técnico formado y contratos adecuados.	Contratos reservados, lotes, criterios sociales vinculados al objeto, condiciones especiales de ejecución.	Forzar cláusulas sociales sin encaje en el objeto contractual o sin entidades capaces de concurrir.

La utilidad de esta lectura sectorial es que obliga a pasar de la oportunidad al instrumento. Pontedeume y La Baronía pueden compartir sectores de interés, pero no necesariamente las mismas medidas ni el mismo calendario. La agenda debe ordenar ese tránsito con prudencia: primero, detectar condiciones; después, seleccionar instrumentos; finalmente, acompañar y evaluar.

6. CONDICIONES DE REPLICABILIDAD

La experiencia de INNSOCIAL permite extraer algunas condiciones para aplicar la metodología en otros municipios sin convertir Pontedeume y La Baronía en modelos cerrados. La principal aportación del proyecto no reside en las medidas concretas formuladas en cada agenda, sino en la forma de ordenar el proceso: diagnóstico territorial, contraste con actores, identificación de bloqueos, selección de prioridades, definición de instrumentos y seguimiento. Esa secuencia puede trasladarse a otros territorios, pero su contenido debe adaptarse a la estructura administrativa, económica y social de cada municipio.

La primera condición es la adecuación de la agenda a la escala local. Un municipio pequeño o una mancomunidad rural no pueden asumir el mismo tipo de planificación que una ciudad con agencia de desarrollo, personal especializado, presupuesto propio y tejido asociativo o cooperativo denso. La agenda debe construirse a partir de los medios reales disponibles: personal técnico, espacios municipales, centros formativos, entidades existentes, redes de apoyo y capacidad presupuestaria. Una planificación excesivamente ambiciosa puede producir el efecto contrario al buscado, al generar expectativas que la administración local y los actores territoriales no pueden sostener.

La segunda condición es la conexión entre diagnóstico y medidas. Cada actuación debe responder a un dato, una necesidad o una oportunidad identificada durante el proceso. Si una medida no encuentra apoyo en el diagnóstico, probablemente responde a una preferencia externa o a una formulación genérica sobre economía social, pero no a una prioridad territorial. Esta exigencia evita que las agendas se conviertan en catálogos de sectores atractivos. Cuidados, vivienda, turismo, energía o contratación responsable solo deben incorporarse si existen razones concretas para hacerlo y si puede precisarse qué actores, recursos e instrumentos permitirían avanzar.

La tercera condición es definir con claridad el papel de la administración local. El ayuntamiento o la mancomunidad pueden informar, convocar, coordinar, facilitar espacios, formar a personal técnico, incorporar criterios sociales en la contratación pública cuando proceda o conectar a los actores locales con redes especializadas. Pero no siempre deben asumir la promoción directa de las iniciativas. Las entidades de economía social necesitan autonomía organizativa y capacidad de decisión propia. El apoyo público resulta útil cuando reduce barreras de entrada, mejora la información disponible, ordena recursos o facilita demanda; pierde sentido si sustituye artificialmente la iniciativa social o económica que debe sostener el proyecto.

La cuarta condición es el acompañamiento técnico. La economía social no se despliega solo mediante sensibilización. La constitución y consolidación de cooperativas, asociaciones con actividad económica, empresas de inserción, centros especiales de empleo de iniciativa social u otras entidades exige conocimientos jurídicos, societarios, contables, laborales, financieros y de gobernanza. Por ello, la formación de personal municipal, agentes de desarrollo local, profesorado de formación profesional y personas prescriptoras del territorio no debe tratarse como una actuación secundaria. En territorios con baja densidad cooperativa, puede ser la medida previa más importante.

La quinta condición es la selección de pocos indicadores verificables. El seguimiento debe permitir comprobar avances sin generar una carga administrativa desproporcionada. Son útiles indicadores simples: sesiones realizadas, personas y entidades participantes, iniciativas acompañadas, espacios municipales utilizados, proyectos en estudio, acciones formativas desarrolladas, contratos revisados para incorporar cláusulas sociales, contactos con centros formativos o redes de economía social y recursos movilizados. En cambio, indicadores excesivos, imprecisos o imposibles de medir pueden bloquear la evaluación y debilitar la continuidad de la agenda.

La sexta condición es distinguir entre medidas inmediatas y medidas de maduración larga. Algunas actuaciones pueden ponerse en marcha con recursos limitados, como campañas informativas, sesiones formativas, mapas básicos de entidades, espacios de encuentro o

colaboración con centros educativos. Otras requieren estudios previos y asistencia técnica especializada, como vivienda cooperativa, comunidades energéticas o fórmulas complejas de colaboración público-social. La agenda debe ordenar esos tiempos para evitar que las líneas más complejas se presenten como resultados inmediatos.

Pontedeume y La Baronía muestran que la economía social puede incorporarse a la política local desde puntos de partida distintos: en un caso, sobre una base de entidades y recursos formativos ya existentes; en el otro, desde la necesidad de crear condiciones previas de conocimiento, confianza y acompañamiento. Esa diferencia confirma que la utilidad de una agenda local depende menos de su extensión que de su capacidad para ajustar prioridades, instrumentos y responsabilidades al territorio concreto en el que debe aplicarse.

7. CONCLUSIONES

Primera. Las Agendas Locales de Economía Social y Solidaria pueden operar como instrumentos de planificación pública local cuando permiten ordenar la intervención municipal en torno a una secuencia verificable: diagnóstico, participación, selección de prioridades, identificación de instrumentos y seguimiento. Su utilidad no reside en formular un discurso favorable a la economía social, sino en precisar qué actuaciones pueden desarrollarse, con qué actores y bajo qué condiciones.

Segunda. La comparación entre Pontedeume y La Baronía confirma que problemas aparentemente comunes —envejecimiento, fragmentación del tejido productivo, escasa visibilidad de la economía social o necesidad de servicios de proximidad— no generan respuestas homogéneas. La estructura institucional, la escala territorial, la densidad previa de entidades de economía social y la capacidad técnica disponible condicionan el contenido y el ritmo de cada agenda.

Tercera. El emprendimiento colectivo no puede analizarse desde esquemas centrados exclusivamente en la iniciativa individual. La creación o consolidación de entidades de economía social exige conocimiento de las formas jurídicas disponibles, acompañamiento técnico, formación en gobernanza, redes de confianza, acceso a recursos y existencia de demanda pública, privada o comunitaria. Sin estos elementos, la apelación al emprendimiento queda desligada de las condiciones reales de constitución y funcionamiento de las entidades.

Cuarta. En Pontedeume, la existencia de una base plural de economía social, junto con activos formativos como el CIFP Fraga do Eume y recursos territoriales vinculados al turismo, el comercio local, los servicios y las comunidades de montes, permite orientar la agenda hacia la articulación de iniciativas ya presentes, la colaboración con centros educativos y la activación gradual de sectores con demanda identificada.

Quinta. En La Baronía, la baja densidad cooperativa obliga a situar la formación, la sensibilización cualificada y el acompañamiento técnico en una fase inicial. Antes de esperar una expansión de nuevas entidades, la agenda debe contribuir a crear condiciones mínimas: conocimiento de las fórmulas de economía social, identificación de proyectos posibles, coordinación mancomunada y recuperación de confianza hacia las formas cooperativas.

Sexta. La participación no debe entenderse como un requisito formal de legitimación del plan. Su función principal es incorporar información que no aparece en los datos estadísticos: resistencias culturales, desconocimiento jurídico, falta de espacios, carencias técnicas, expectativas ciudadanas y límites administrativos. Esa información resulta necesaria para ajustar las medidas a la capacidad real de los actores públicos y sociales.

Séptima. La identificación de sectores estratégicos solo tiene valor si se acompaña de instrumentos adecuados para cada caso. Cuidados, vivienda cooperativa, turismo sostenible, comunidades energéticas, producto local y contratación pública responsable requieren condiciones jurídicas, económicas y organizativas distintas. Una agenda ejecutable debe diferenciar entre medidas de activación inmediata, medidas preparatorias y actuaciones de maduración más larga.

Octava. La experiencia INNSOCIAL muestra que la transferencia a otros territorios no debe consistir en reproducir acciones concretas. Lo trasladable es la metodología: diagnóstico suficiente, contraste con actores, DAFO orientado a la acción, selección limitada de prioridades, identificación de instrumentos y seguimiento mediante indicadores simples. Esta secuencia permite adaptar la economía social a contextos locales distintos sin imponer una plantilla uniforme.

Novena. La agenda local no sustituye a la política municipal ordinaria. Su función es introducir criterios de economía social en decisiones públicas ya existentes o previsibles: uso de espacios públicos, contratación, formación, apoyo a iniciativas, cooperación institucional, conexión con centros educativos y planificación territorial. Su valor depende de que esas decisiones se formulen con realismo administrativo, respeto a la autonomía de las entidades y conexión efectiva con las necesidades del territorio.

8. BIBLIOGRAFÍA

Català Estada, B., Chaves Ávila, R., Merino Garrido, F., Santacruz Herreros, P., Savall Morera, T., & Vañó Vañó, M. J. (2020). *Guía de políticas de economía social y cooperativa para la administración local de la Comunitat Valenciana*. CIRIEC-España.

Chaves Ávila, R. (1999). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 33, 115-139.

Chaves Ávila, R. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *Ekonomiaz*, 79, 168-199.

Chaves Ávila, R., & Gallego-Bono, J. R. (2020). Transformative policies for the social and solidarity economy: The new generation of public policies fostering the social economy in order to achieve sustainable development goals. The European and Spanish cases. *Sustainability*, 12(10), 4059.

Chaves Ávila, R., & Monzón Campos, J. L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 5-50.

De Pablo Valenciano, J., & Uribe Toril, J. (2009). Emprendimiento de la economía social y desarrollo local: la promoción de incubadoras de empresas de economía social en Andalucía. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 64, 5-33.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2012). *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*. EMES Working Papers Series, 12/03.

Fajardo García, G., & Alzola Berriozabalgoitia, I. (2018). Las cooperativas de emprendedores y su contribución al emprendimiento en economía social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 33, 145-184.

Juste Carrión, J. J., Gómez García, J. M., & Fernández Arufe, J. E. (2011). Economía social y desarrollo local/rural: un análisis de sus sinergias. *Estudios de Economía Aplicada*, 29(1), 189-222. <https://doi.org/10.25115/eea.v29i1.3937>

Meira, D. (2020). O fim mutualístico desinteressado ou altruísta das cooperativas de solidariedade social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 36, 221-247. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17386>

Meira, D., Bandeira, A. M., & Ávida, P. (2022). Portuguese social solidarity cooperatives between recovery and resilience in the context of COVID-19: Preliminary results. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 104, 233-266. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.104.21486>

Meira, D., & Vañó Vañó, M. J. (2022). Empresas sociales en Portugal y España: un análisis comparativo. En *33 Congreso Internacional del CIRIEC, València*.

Monzón Campos, J. L., & Chaves Ávila, R. (2017). *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*. European Economic and Social Committee / CIRIEC.

Salinas Ramos, F., & Osorio Bayter, L. E. (2012). Emprendimiento y economía social, oportunidades y efectos en una sociedad en transformación. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 129-152.