

GSEF Guía de políticas para el desarrollo de la economía social
-Gobierno Metropolitano de Seúl

El desarrollo de la economía social en Seúl

Un estudio de caso

El desarrollo de la economía social en Seúl

- Un estudio de caso

GSEF Guía de políticas para el desarrollo de la economía social

- Gobierno Metropolitano de Seúl

Editor: Foro Global de la Economía Social (GSEF)

Políticas para una economía social en Seúl (2011-2015): Presente y futuro / Centro de apoyo a la economía social de Seúl (SSEC)

Autora: Eunae LEE, directora y presidenta del SSEC

Traductora: Laura Escorihuela Martínez

Copyright: Foro Global de la Economía Social (GSEF)

Diseño y maquetación: Desing Gem

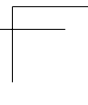
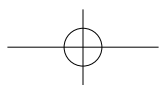
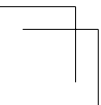
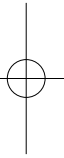
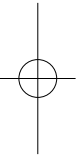
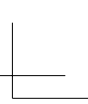
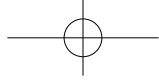
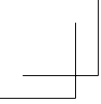
Publicado por primera vez en Seúl (República de Corea) en 2016.


Correo electrónico: gsef@gsef-net.org

Página web : www.gsef-net.org


Contenidos

Antecedentes	07
Políticas de fomento de la economía social en Seúl: actuaciones en los últimos cinco años	08
Fomento de un ecosistema que dé mayor autosuficiencia	12
Aumento de la autonomía y capacidades de la economía social y solidaria	17
Desarrollo de plataformas para solucionar problemas locales	20
Creación del Foro Global de la Economía Social	22
Mejora de la rentabilidad de las ayudas públicas	23
Hacia el futuro	26

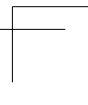
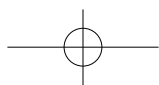
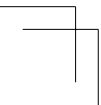
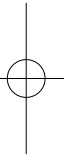
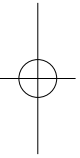
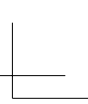
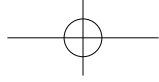
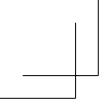




Políticas para una economía social en Seúl
(2011 – 2015):
Presente y futuro



서울특별시 사회적경제지원센터
SEOUL SOCIAL ECONOMY CENTER



Antecedentes

Tras la reelección de Park Won-soon como alcalde de Seúl a finales de 2011, el Gobierno Metropolitano de Seúl y las organizaciones de economía social de la ciudad establecieron una gobernanza en cooperación público-privada partiendo de recursos públicos para aumentar el capital social con la intención de solucionar diversos problemas. El presente informe constituye un resumen del análisis de la política económica social practicada en Seúl en los últimos cinco años y sus resultados.

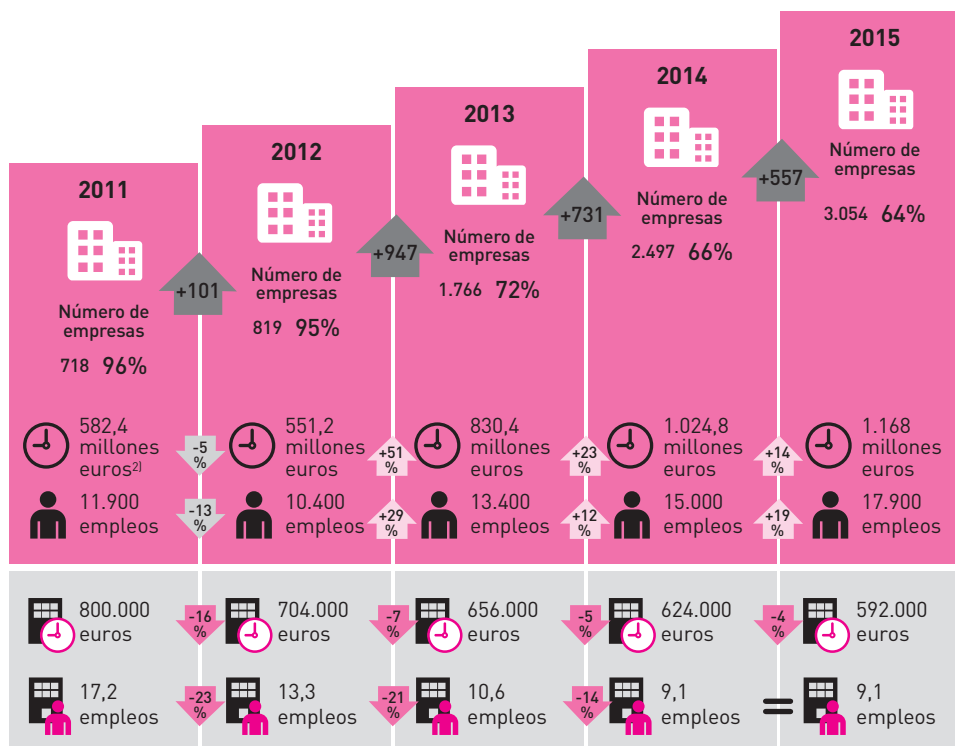
A finales de 2011, el Gobierno Metropolitano de Seúl y la sociedad civil llegaron a la conclusión de que la economía social era algo más que una fuente adicional de empleo. Estuvieron de acuerdo en que la economía social de Seúl necesitaba desarrollarse en un ecosistema que fomentara la felicidad de los ciudadanos y contribuyera a la democratización económica. Partiendo de esta base, acordaron desarrollar los cuatro pilares en que se sustentaría dicho ecosistema: los recursos humanos, el capital, el mercado y la independencia financiera de las organizaciones de economía social.

Políticas de fomento de la economía social en Seúl: actuaciones en los últimos cinco años

El número de organizaciones que practican la economía social en Seúl se ha multiplicado por cuatro en los últimos años. De 718 que había en 2011, se pasó a 3.054 a finales del 2015.¹⁾ Es decir, que en ese momento el 78 por ciento de las entidades sociales eran de nueva creación. A finales de 2012 la Asamblea Nacional Coreana aprobó la Ley de Cooperativas y solo gracias a eso se crearon 2.200 cooperativas en Seúl, especialmente por parte de retirados de edad media del distrito de Gangnam, así como por todo tipo de emprendedores.

1) Son varios los organismos que recaban estos datos, así que es posible que varíen según las fuentes.

[Figura 1.] Crecimiento de la economía social en Seúl, 2011-2015.



Sin embargo, a finales de junio de 2016, de las 3.054 entidades, sólo seguían activas 1.960 (el 64 por ciento). En realidad, la tasa de supervivencia de las empresas sociales y de reinserción es relativamente alta, de un 90 por ciento³⁾ y un 91 por ciento⁴⁾ respectivamente. La tasa de supervivencia de las empresas comunitarias

2) En el informe original, los importes estaban expresados en wones (KRW), moneda de Corea del Sur. En la versión española han sido convertidos a euros para mayor comodidad del lector, tomando como tipo de cambio 1.250 KRW=1 EUR.

3) Ministerio de trabajo y empleo de Corea del Sur (MOEL) e Instituto de Empleo de Corea (KLI). Assessment of the Employment Effects of Social Enterprises and Cooperatives, 2015 [Evaluación de los efectos sobre el empleo de las empresas sociales y cooperativas, 2015] (usando la ratio de empresas que han cerrado respecto al número de empresas creadas).

4) Centro de autosuficiencia de la provincia de Seúl. Current Status of Self-Rehabilitation Enterprises [Estado actual de las empresas de reinserción autogestionadas], 2015.

alcanza el 69 por ciento,⁵⁾ que no está mal dado lo relativamente corta que es la historia de ayudas públicas y la falta de redes en este sector. Pero lo que hace caer la media espectacularmente es la baja tasa de supervivencia de las cooperativas, dado que estas entidades son mucho más numerosas que las demás, y se sitúa entre el 53,9%⁶⁾ y el 44,4%,⁷⁾ según las fuentes. Por lo tanto, en lugar de apoyar la creación de nuevas empresas, los responsables de las políticas deberían centrarse en crear el ambiente propicio para que las ya existentes (incluidas las que han cerrado temporal o definitivamente) puedan funcionar con efectividad.

2) Aumentar el valor generado por las organizaciones de economía social

A finales de 2015, las organizaciones de economía social de Seúl generaron conjuntamente unos ingresos anuales agregados de 1.168 millones de euros (596.000 euros por organización), crearon 17.900 empleos (9,1 por organización); lo cual representa el doble de lo generado en 2011.

A finales de 2014, la economía social representaba el 0,4 por ciento del producto regional bruto y del empleo de la ciudad.

En lo que respecta a la calidad del empleo generado por estas organizaciones, el salario medio que ofrecen representa el 65 por ciento del salario medio de un trabajador urbano (que es de 2.112 euros al mes). Sin embargo, los ingresos de los grupos vulnerables

5) Ministerio de Administraciones Públicas y Seguridad (MOPAS) y Centro de apoyo a la Economía Social de Seúl (SSEC). Results of the Complete Enumeration Survey on Community Enterprises [Resultados de la encuesta de enumeración completa sobre empresas comunitarias], 2016.

6) MOSF e Instituto Coreano de Salud y Asuntos Sociales (KIHASA). Second Survey on the Current Status of Cooperatives [Segunda encuesta sobre el estado actual de las cooperativas], 2016.

7) Consejo de Cooperativas Locales de Seúl (SCLC). Cooperative Project Performance Report [Informe evaluador del proyecto de creación de cooperativas], 2016.

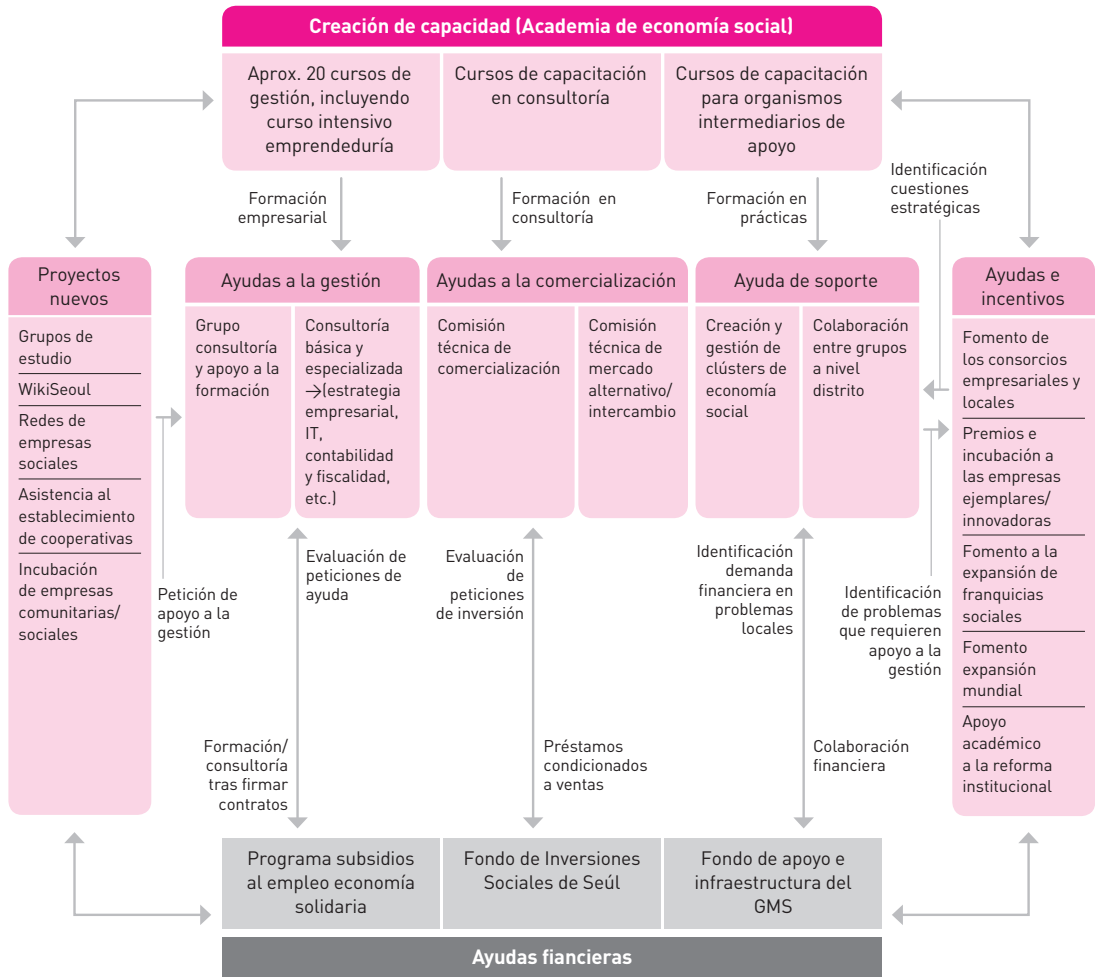
han crecido en un 120 por ciento en comparación a lo que recibían en concepto de pagos de transferencia e ingresos directos de empresas con ánimo de lucro de los mismos sectores. La tasa de empleados con cobertura social es también un 30 por ciento mayor en las organizaciones de economía social que en otros sectores.

Fomento de un ecosistema que dé mayor autosuficiencia

1) Programas de ayudas fase a fase

Hasta 2011, gran parte de los programas de apoyo a la economía social del Gobierno Metropolitano de Seúl se concentraban en la fase de emprendeduría. Luego el municipio revisó esta política y experimentó con un nuevo programa que ofrecía apoyo específico para todas las fases de desarrollo de las organizaciones de economía social.

[Figura 2.] Programas de ayuda fase a fase para las organizaciones de economía solidaria en Seúl.



Por ejemplo, el programa de asesoramiento empresarial ofrece asesoramiento comercial, contable, jurídico e informático a más de 300 organizaciones al año gracias al cual las empresas han aumentado un 29 por ciento sus ingresos y un 49 por ciento el número de empleados. Con el objetivo de crear un mercado de capital más favorable a la economía social, el Gobierno Metropolitano de Seúl invirtió 40 millones de euros en la creación del Fondo de Inversiones Sociales de Seúl, a través del cual se han prestado 26,4 millones en tres años. Gracias a ellos, los ingresos de las entidades han aumentado en un 129 por ciento y el empleo que ofrecen en un 157 por ciento en esos tres años.

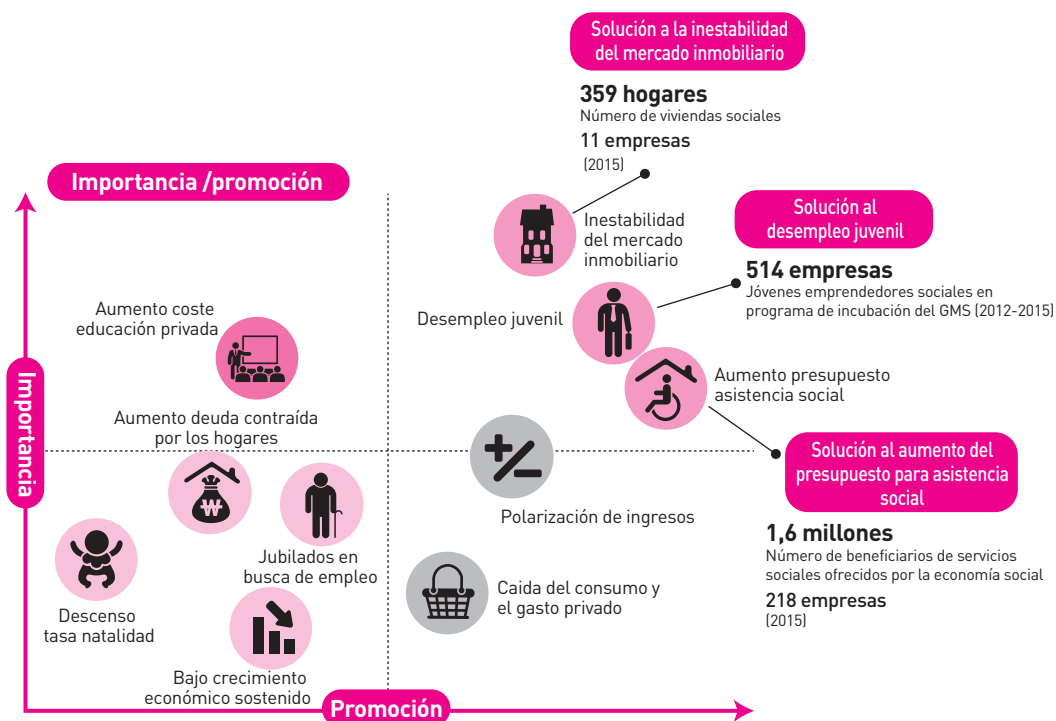
2) Fomento de la colaboración y reconocimiento a las entidades ejemplares

El Gobierno Metropolitano de Seúl ha fomentado la creación de entidades en aquellas áreas de negocio con implicaciones directas en la vida diaria de los ciudadanos. Para ello, ha colaborado en la creación de consejos de agentes implicados, ha fomentado los proyectos en colaboración, ha subvencionado y premiado a las entidades más innovadoras.

De los problemas acuciantes⁸⁾ que afectan a los ciudadanos de Seúl en su vida diaria y su economía identificados por el Instituto Seúl en 2015, las áreas en que las entidades han sido más activas son la vivienda, el desempleo juvenil y el bienestar social. Las entidades especializadas en vivienda empezaron a ofrecer servicios de gestión para la construcción de vivienda pública a 359 hogares incluso antes de crear la Asociación para la vivienda social. Las entidades especializadas en servicios sociales representan el 10 por ciento de la economía social de la ciudad y dan servicio a más de un millón de clientes al año.

8) Instituto Seúl. Additional Survey on Seoul Consumers' Economic Outlook for Q4, 2014, 2014.

[Figura 3.] Cómo ayudó la economía social a resolver problemas cotidianos fundamentales de los ciudadanos de Seúl.



3) Expansión del mercado de productos de economía social

Reconociendo la necesidad de fomentar la responsabilidad social en el mercado de la contratación pública de Seúl, que mueve unos 5.600 millones de euros, el Consejo Metropolitano de Seúl aprobó una serie de ordenanzas municipales, entre ellas la Ordenanza municipal sobre compras públicas y ayuda a la comercialización de los productos de entidades de economía social (marzo 2014), la Ordenanza municipal básica sobre economía social (mayo 2014), y la Ordenanza municipal para aumentar el valor social de la contratación pública en Seúl (mayo

2014). En consecuencia, en 2015 el mercado de la contratación pública en Seúl aportó 64 millones de euros más para la economía social que el año anterior.

En nuestro análisis de la tasa de crecimiento de las ventas de 20 entidades de economía social en Seúl que voluntariamente hicieron públicos sus números, teniendo en cuenta la tasa de compra pública en sus ventas,⁹⁾ vimos que las ventas agregadas de dichas empresas crecieron en un 25 por ciento de 2014 a 2015. Lo curioso es que las ventas por contratación pública de estas empresas bajaron un 5 por ciento, mientras que las ventas al mercado general aumentaron un 7 por ciento en ese mismo periodo. Estos datos sugieren que el mercado público de Seúl sirve de plataforma de lanzamiento y ayuda a las entidades a innovar en sus respectivos mercados.

9) SSEC Public Purchase and Business Group [Grupo de Emprendeduría y Compras Públicas], 2016.

Aumento de la autonomía y capacidades de la economía social y solidaria

1) Desarrollo de recursos humanos

En 2013, el Gobierno Metropolitano de Seúl creó el Consejo para el desarrollo de los recursos humanos en la economía solidaria y le encargó la concepción y ejecución de un plan de desarrollo de recursos humanos. El plan aprobado presentaba distintos modelos de creación de capacidades para los distintos tipos de agentes, entre los que se hallaban: emprendedores, empleados públicos de base, especialistas, administradores y activistas de los organismos intermediarios de apoyo. El Gobierno Metropolitano de Seúl ofreció 86 cursos de formación-acción en los tres años siguientes a los que asistieron 4.048 personas.

El Gobierno Metropolitano de Seúl también hizo esfuerzos por facilitar la entrada de los jóvenes a la economía social. Entre ellos, un programa de incubación en el que participaron 514 equipos de jóvenes emprendedores de toda la ciudad, y la organización de WikiSeoul, un concurso de ideas para mejorar la economía social, que condujo a la ejecución de 166 programas de apoyo en cuatro años.

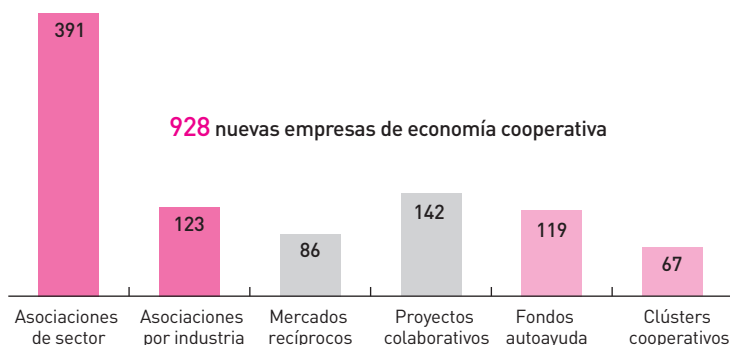
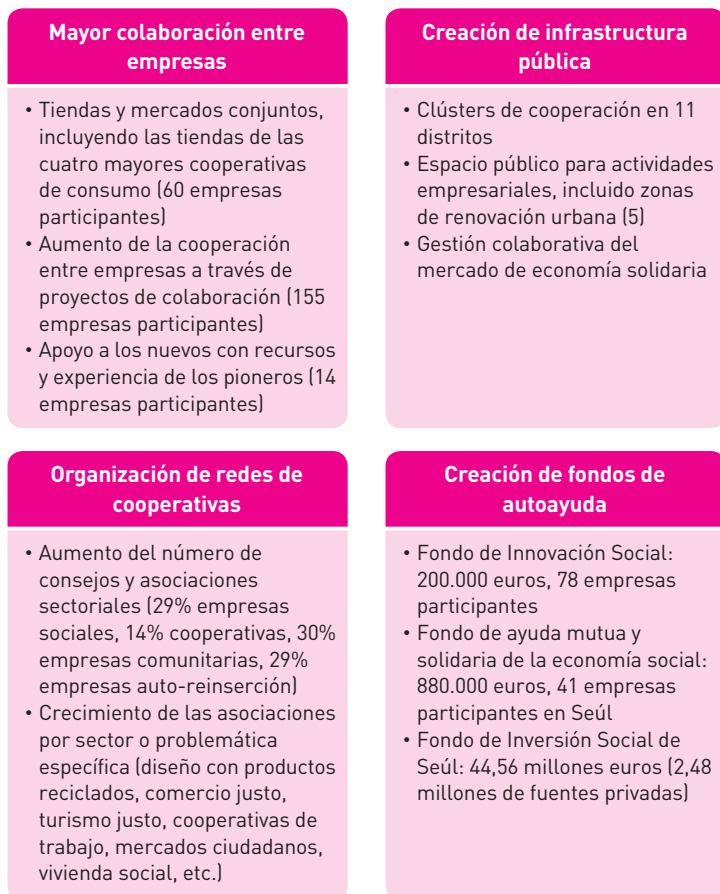
En 2015 ya eran 792.000 los ciudadanos que invertían en la economía social de la ciudad un total de 132 millones de euros. También se

contaba con 8.900 voluntarios que participaban activamente en las entidades de economía social para hacer frente a los problemas de la comunidad. En particular, las cooperativas de consumo de Seúl han estado creciendo a una media del 6 por ciento anual desde 2011, y a finales de 2015 ya son miembros de alguna de ellas 410.000 hogares (un 11% del total de 3,63 millones de hogares de Seúl).

2) Creación de un sistema de economía cooperativa

El Gobierno Metropolitano de Seúl, en su esfuerzo por fomentar la creación de una plataforma de economía cooperativa y social en la ciudad, ha querido seguir el modelo establecido por la Corporación Mondragon. En estos momentos, en la red de cooperación de Seúl participan aproximadamente 920 entidades (456 consejos, 120 asociaciones industriales o especializadas, 228 empresas colaborativas y 120 fondos de autoayuda). La red engloba 20 áreas públicas de cooperación y mueve un total de 3,56 millones de euros en fondos de autoayuda.

[Figura 4.] Resultados de la creación de infraestructura para la economía social en Seúl.



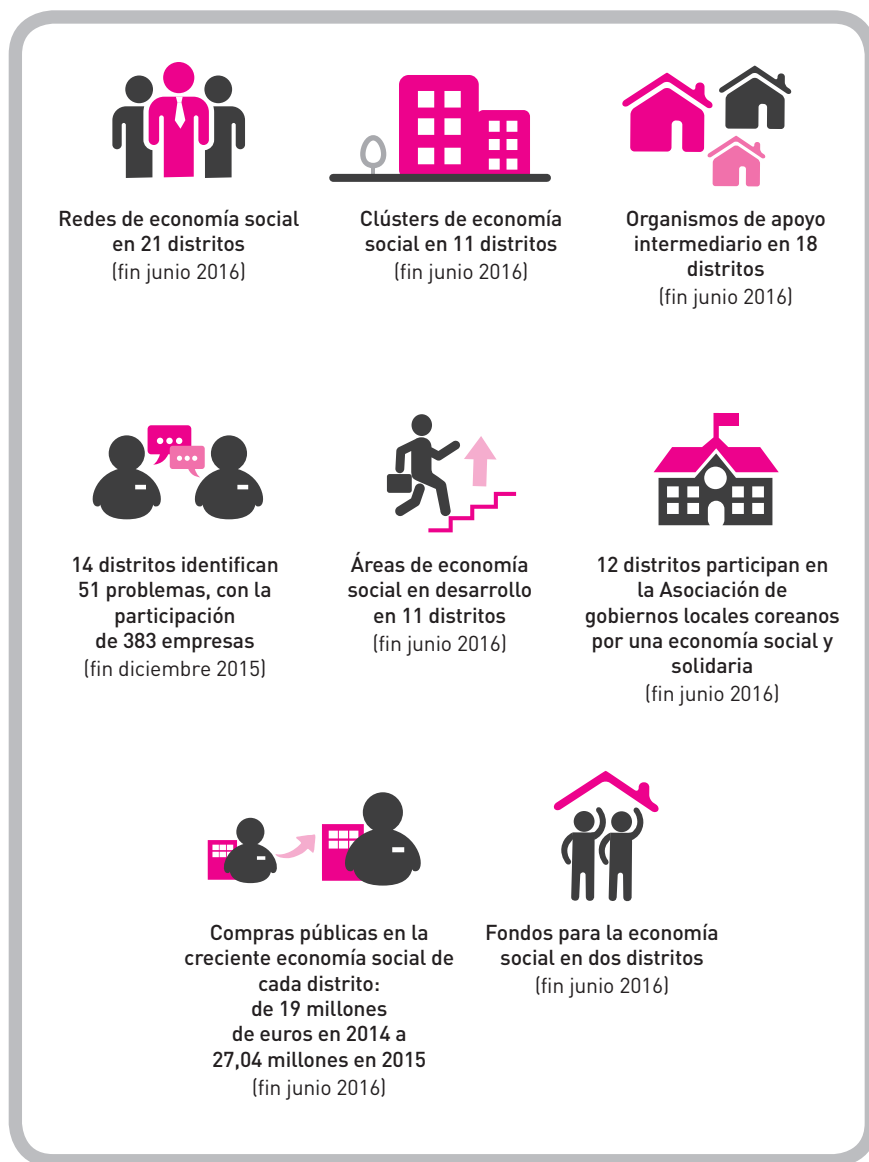
Plan del GMS para crear una infraestructura de economía cooperativa



Desarrollo de plataformas para solucionar problemas locales

El Gobierno Metropolitano de Seúl y las sedes de 18 distritos han creado organismos intermediarios de apoyo para facilitar la gobernanza en cooperación público-privada de la economía social. Dichos organismos son productos del Plan de desarrollo del ecosistema de la economía social en los distritos, que el Gobierno Metropolitano de Seúl ha estado implementando desde 2012 para detectar las necesidades específicas de cada uno de los distritos, hacer un mejor uso de los recursos locales disponibles y disminuir la distancia económico-social entre distritos. El Plan condujo a la creación de consejos de economía social en 21 distritos que conjuntamente han destapado 51 problemas de economía social local.

[Figura 5.] Cómo la economía social ha cambiado los distritos municipales.



Creación del Foro Global de la Economía Social

En 2013, el Gobierno Metropolitano de Seúl y el Centro de apoyo a la economía social de Seúl (SSEC) propusieron la creación de un foro internacional de intercambio entre grandes gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional sobre economía social y políticas públicas. Así nació el Foro Global de la Economía Social (GSEF), que se celebró por primera vez en Seúl en noviembre de 2013. Los participantes confirmaron el fundamental papel que desempeña la economía social a la hora de abordar los diversos problemas sociales y económicos a los que se enfrenta el mundo y adoptaron la llamada Declaración de Seúl. En 2014 el Foro se volvió a reunir, también en Seúl, y se constituyó formalmente en asociación con la participación de gobiernos municipales y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo como miembros fundadores. El tercer encuentro del Foro (GSEF 2016) se celebró en Montreal con 1.500 participantes que vinieron de 62 países y 330 ciudades en septiembre de 2016.

Mejora de la rentabilidad de las ayudas públicas

Hasta 2011, más del 90 por ciento del presupuesto que el Gobierno Metropolitano de Seúl destinaba a la economía social se iba en subvencionar salarios y actividad empresarial regular de empresas sociales concretas. Sin embargo, fruto del debate que se produjo en el seno del Grupo de colaboración público-privada por las políticas de promoción de la economía social (PPPSEP), desde 2012 el Gobierno Metropolitano de Seúl ha aumentado al 52% (105,52 millones de euros) la proporción de ayudas indirectas, a gastar en fomentar un ecosistema de economía social en toda la ciudad. Dichas ayudas públicas han generado 2.511,2 millones de euros en ingresos acumulados y 15.800 puestos de trabajo en total acumulado a finales de 2015, con un retorno sobre la inversión (ROI) del 22,78 por ciento.

Cabe destacar que el número de organizaciones de economía social en Seúl se ha multiplicado por cuatro mientras que el presupuesto que la ciudad ha destinado a la promoción de la economía social se ha reducido un 10 por ciento anual durante los últimos cinco años. En otras palabras, el Gobierno Metropolitano de Seúl ha pilotado el formidable crecimiento de las organizaciones de economía social y desarrollado su infraestructura con cada vez menos dinero. Por lo tanto, la eficiencia de las ayudas públicas a la economía social en Seúl

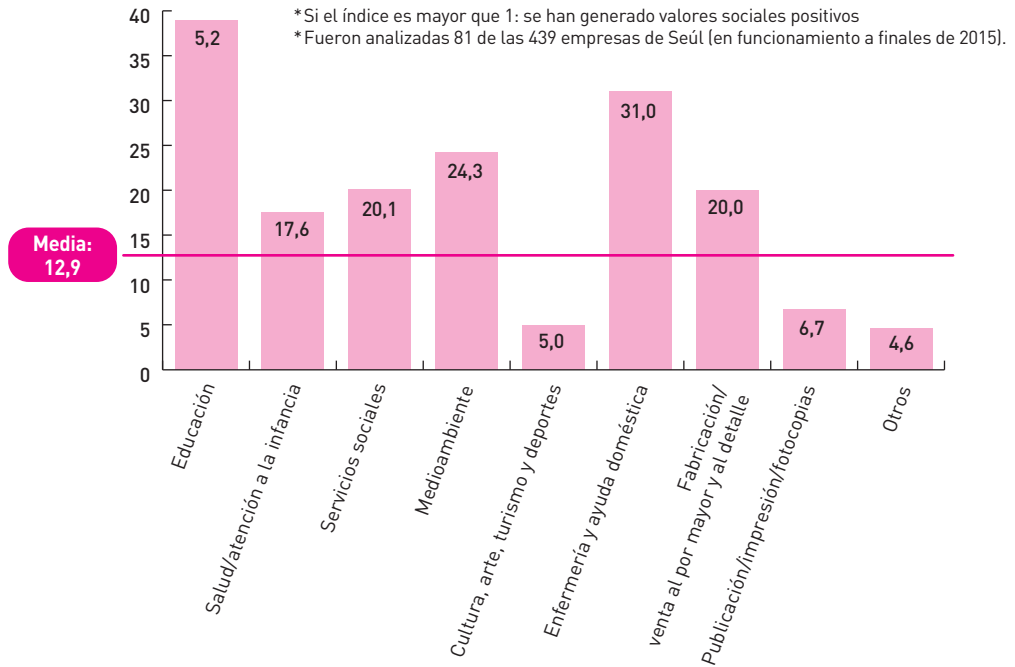
ha aumentado notablemente en los últimos años.

Un estudio reciente del Instituto Seúl sobre los efectos de las políticas del Gobierno Metropolitano de Seúl¹⁰⁾ para fomentar la economía social revela que los retornos económicos y sociales a las entidades de economía social han aumentado significativamente desde que el Gobierno Metropolitano de Seúl empezó a desarrollar un ecosistema económico en lugar de dar subvenciones a empresas concretas. El índice de rendimiento social¹¹⁾ de las entidades había crecido 2,8 veces en las empresas sociales “estilo Seúl” cuando fueron encuestadas en 2012. Mientras tanto, las empresas sociales en constitución que reciben ayuda del Gobierno Metropolitano de Seúl generaron 12,9 veces mayor valor social en 2016 que las ayudas que recibieron. Las políticas de fomento de ecosistemas e infraestructuras han mejorado notablemente los resultados de la economía social de Seúl.

10) Cho, Dalho, et al. Performance and Policy Issues of Seoul-Style Social Enterprises [Políticas públicas y resultados en las empresas sociales estilo Seúl]. Instituto Seúl, 2012; Cho, Dalho et al., Evaluation of the Performance of Social Enterprises in Seoul [Evaluación de los resultados de las empresas sociales en Seúl], Instituto Seúl, 2016.

11) Obtenido por comparación entre el número de empleos generados más el valor de los servicios sociales generados y la cantidad de ayuda recibida.

[Figura 6.] Valores sociales generados por las empresas de economía social en Seúl.



Hacia el futuro

A pesar de los notables logros de los últimos cinco años, Seúl aún está lejos de haber alcanzado “un mecanismo endógeno y democrático de desarrollo económico” experimentando con la economía social. Aún quedan problemas por solucionar.

1) Es necesario fomentar las relaciones empresariales y de ayuda mútua entre entidades de economía social

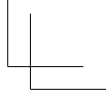
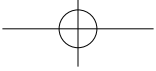
En el futuro, será necesario contar con políticas que ayuden a las organizaciones de economía social del mismo sector, o de distinto, a encontrarse, montar negocios y establecer relaciones de ayuda mutua que les permitan compartir recursos y proyectos empresariales y aprovechar los recursos internos y capacidades de las empresas más antiguas y bien establecidas. La ciudad puede facilitar el proceso aprobando y modificando ordenanzas municipales básicas que permitan a las entidades concebir y ejecutar acuerdos de ayuda mútua que den acceso a cuentas de depósitos, préstamos y seguros. El Fondo de Inversiones Sociales de Seúl puede usarse para igualar las inversiones y contribuciones hechas por las organizaciones.

2) Es necesario pasar de las ayudas al tipo de organización a las ayudas al tipo de misión

El gobierno coreano ya cuenta con numerosos programas de ayuda a diferentes tipos de organizaciones de economía social y solidaria, como las empresas de auto-reinserción, las empresas sociales, las empresas comunitarias y las cooperativas. Y en cambio, pocas de ellas los encuentran satisfactorios. Considerando las diferencias que puede llegar a haber entre distintas entidades de economía social en materia de prioridades o misiones, de métodos de financiación, en la disponibilidad a pagar del consumidor al que se dirigen o su capacidad económica, en el estado de las redes sociales, en el estado de los mercados a los que se dirigen, es fundamental que los responsables de las políticas rediseñen el sistema de ayudas para orientarlo a solucionar problemas y cuestiones específicas, en lugar de tipos de organizaciones. El Gobierno Metropolitano de Seúl puede dar ejemplo en esto derrumbando las murallas departamentales y proponiendo un diseño novedoso y más integrado para los programas de ayuda que deje bien claros los caminos por los que las ayudas se transfieren de una organización a otra.

3) Es necesario destinar activos públicos a cuidar las comunidades para evitar la elitización de los barrios

En 2012, el Grupo de colaboración público-privada por las políticas de promoción de la economía social (PPPSEP) consensuó gastar un del 30 por ciento del presupuesto que el Gobierno Metropolitano de Seúl destinaba a economía social y solidaria en crear y desarrollar activos públicos. Pero hasta ahora solo 11 distritos han ofrecido los terrenos públicos necesarios para crear las áreas de colaboración. Paralelamente, en Seúl ha empeorado el problema de la elitización de algunos barrios. Los responsables de las políticas públicas deberían seguir el ejemplo



de Locality, en el Reino Unido, y otras iniciativas novedosas. Deben buscar medidas efectivas para que la economía social pueda gestionar activos públicos en desuso, incluyendo el coste real de los residuos y la gestión de los envíos.

Debemos recordar que el Gobierno Metropolitano de Seúl solo puede resolver estos problemas alcanzando el consenso con la sociedad civil y movilizando los recursos de que esta dispone, siempre con el respaldo del Consejo Metropolitano de Seúl y la Asamblea Nacional de Corea del Sur.