

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

Gsef
Global
Social
Economy
Forum

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)

Economía social de Seúl / Instituto Karl Polanyi (KPIA)

Autores: Yeon Ah KIM, investigadora responsable

Taein JUNG, director de la publicación

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



Economía social de Seúl



Lista de acrónimos

CBPP: Community Business Promotion Project
(Proyecto de promoción de empresas comunitarias)

CDR: Quebec's Regional Development Cooperative
(Cooperativa de desarrollo regional del Quebec)

FAC: Framework Act on cooperatives (Ley de cooperativas)

GSEF: Global Social Economy Forum (Foro Global de la Economía Social)

KoSEA: Korea Social Economy Promotion Agency
(Agencia de promoción de la economía social de Corea del Sur)

KPIA: Karl Polanyi Institute Asia (Instituto Karl Polanyi)

LSEEDP: Local Social Economic Ecosystem Development Project
(Plan de fomento de un ecosistema para la economía social)

MOEL: The Ministry of Employment and Labor (Ministerio de Trabajo y Empleo)

MOI: The Ministry of the Interior (Ministerio del Interior)

MOSF: The Ministry of Strategy and Finance (Ministerio de Economía)

SCBA: Seoul Community Business Association (Asociación de empresas comunitarias de Seúl)

SCCC: Seoul Cooperative Consulting Centers
(Centros de consultoría para las cooperativas de Seúl)

SCSC: Seoul Cooperative Support Center (Centro de apoyo a las cooperativas de Seúl)

SCSE: Seoul Council of Social Enterprises (Consejo para empresas sociales de Seúl)

SEPA: Social Enterprise Promotion Act (Ley de promoción de empresas sociales)

SEPPG: Social Economy Policy Planning Group
(Grupo de planificación de políticas para el desarrollo de la economía social)

SEZ: Social Economy Zone (Área de economía social)

SMG: Seoul Metropolitan Government (Gobierno Metropolitano de Seúl)

SRCA: Seoul Regional Cooperative Association (Consejo de cooperativas locales de Seúl)

SSEC: Seoul Social Economy Center (Centro de apoyo a la economía social de Seúl)

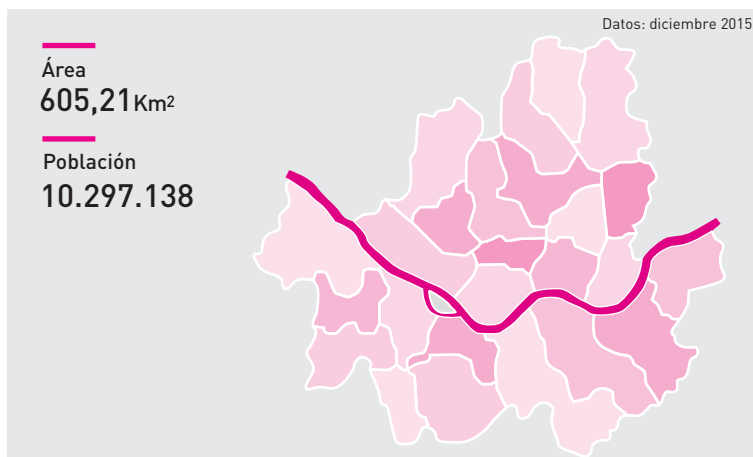
SSEN: Seoul Social Economy Network (Red de economía social de Seúl)

SSEPC: Seoul Social Economy Policy Council
(Consejo de políticas para la economía social de Seúl)

Contenidos

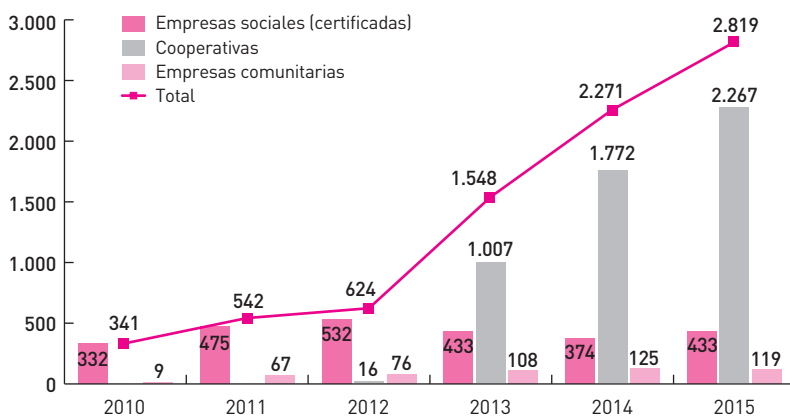
Infográficos: Economía social de Seúl	06
Introducción	10
Políticas para una economía social en Corea del Sur	13
Plan de fomento de un ecosistema para la economía social (LSEEDP)	38
Infraestructura para la economía social en Seúl	49
Estado actual de la economía social en Seúl y problemas por resolver	60
Outro: la posibilidad de crear el “modelo de Seúl”	77
Bibliografía	79

----- Economía social y solidaria de Seúl -----



Administración: 25 *gu* autónomos (distritos), 424 *dong* (barrios)

- Tamaño medio de los *gu* :
- área 24,2Km², población 413.980
- Tamaño medio de los *dong* :
- área 1,43Km², población 24.285



| Crecimiento anual de la economía social y solidaria en Seúl |

----- Empresas sociales -----

Empresas sociales



Las empresas sociales son organizaciones empresariales que producen y distribuyen bienes o servicios con un objetivo social, como ofrecer servicios sociales o crear puestos de trabajo para los más vulnerables y mejorar la calidad de vida de la población.

- Empresas de servicios sociales: ofrecen servicios sociales para el bienestar de los marginados.
- Empresas creadoras de empleo: ofrecen puestos de trabajo a los marginados.
- Empresas que contribuyen a la comunidad: aumentando los ingresos y creando empleo para la población local, así como ofreciendo soluciones a problemas locales.
- Empresas mixtas: crean empleo y ofrecen servicios sociales a los marginados.
- Otras empresas: empresas cuya actividad tiene repercusión social, aunque su contribución a la comunidad y a la sociedad no pueda ser fácilmente cuantificada.

Cooperativas



Las cooperativas son organizaciones empresariales que promueven los intereses de sus socios y contribuyen a la sociedad organizando de manera cooperativa la producción, venta, distribución y compra de bienes y servicios.

- Cooperativas generales: organizaciones con ánimo de lucro creadas por cinco o más socios fundadores que promueven el interés de sus socios.
- Cooperativas sociales: las creadas para desarrollar proyectos empresariales con fines sociales.

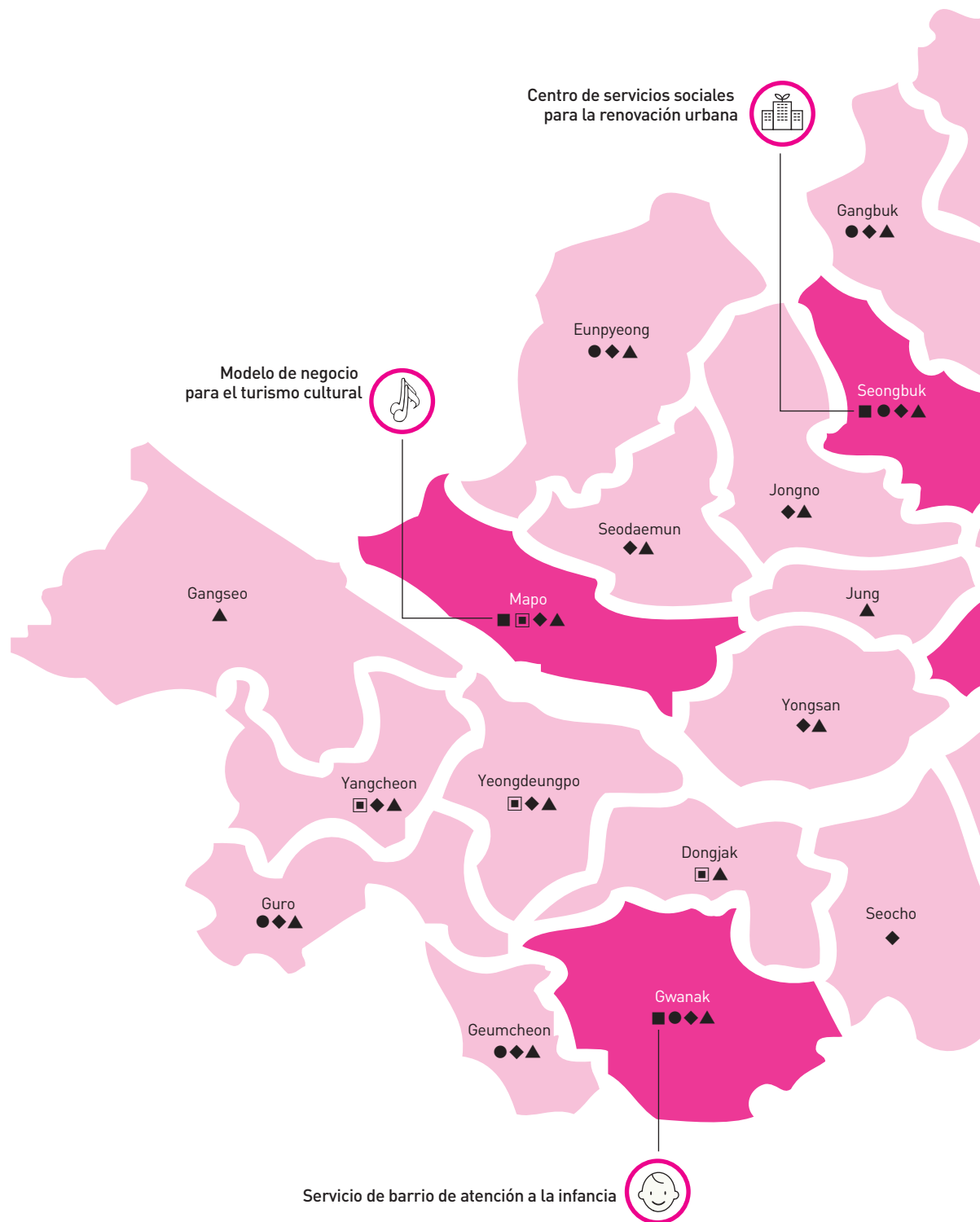
Empresas comunitarias

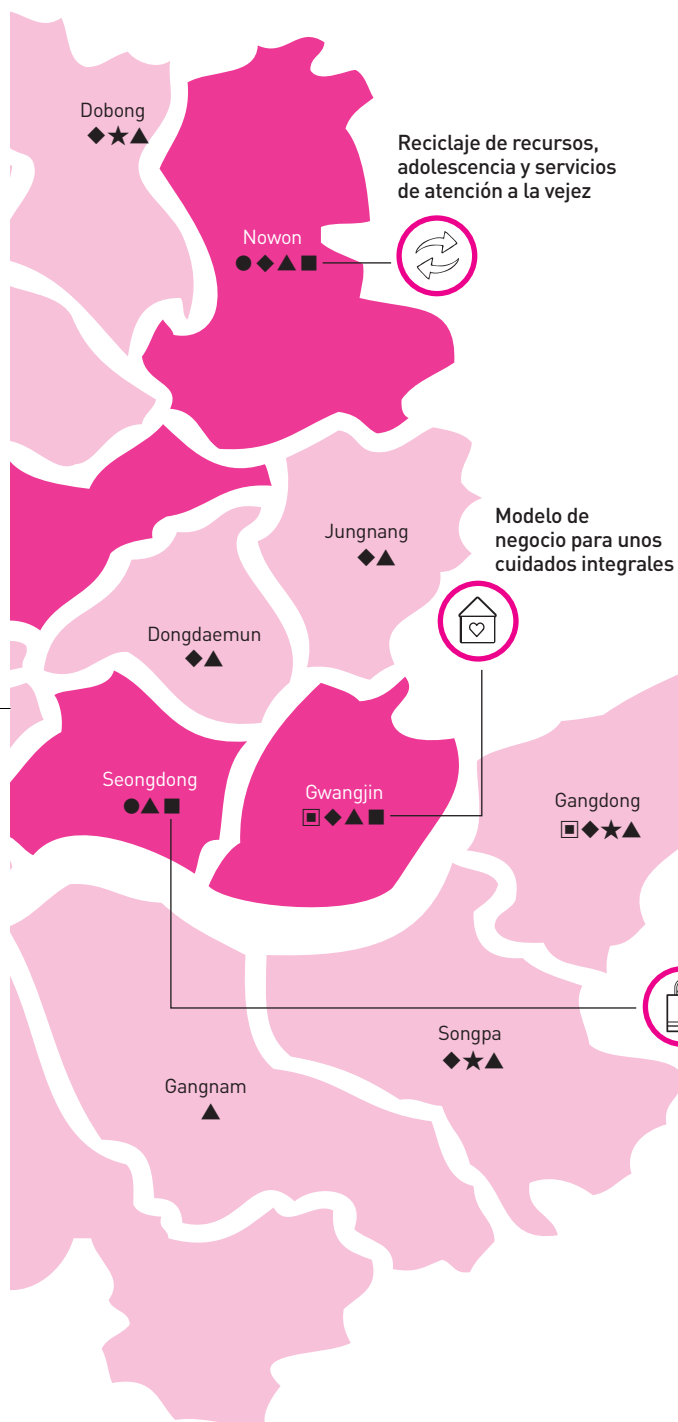


Las empresas comunitarias son organizaciones empresariales que reúnen a miembros de la población local para movilizar recursos locales diversos para generar ingresos, empleo local, solucionar problemas locales y promover el interés de las comunidades.

- Nuevo tipo de empresas comunitarias: contribuyen a la comunidad mediante el uso de recursos humanos locales (jóvenes, jubilados, madres que habían trabajado antes de tener hijos), recursos públicos (propiedades vinculadas a la cultura, como las escuelas confucianas, escuelas abandonadas y demás activos tangibles o intangibles), así como recursos tecnológicos (tecnologías de la información, diseño y demás tecnologías únicas).
- Empresas comunitarias en creación: capaces de llegar a ser empresas comunitarias, concebidas por la dirección de los ministerios o por los gobiernos locales.
- Empresas comunitarias de distribución: se especializan en la distribución y venta de productos de otras empresas comunitarias (una por ciudad metropolitana o provincia).

----- Redes de economía social en el Seúl actual -----





Seúl, una ciudad en que la economía social está en rápida expansión

Redes de economía social en el Seúl actual

(Datos de diciembre de 2015)

- Grupos de creación del ecosistema para la economía social
6 distritos
- ♦ Consejos para una economía social
20 distritos
- Centros de apoyo integrado a la economía social
8 distritos
- ★ Centros de distrito de apoyo a la economía social
3 distritos
- ▲ Centros de reinserción local
24 distritos
- áreas de economía social (en estado preliminar)
6 distritos

Cooperación internacional en materia de economía social

Celebración del Foro Global de la Economía Social (GSEF) en noviembre de 2014, con la participación de:

- 18 ciudades
- 43 organizaciones no gubernamentales
- 3 organizaciones internacionales
- más de 4.000 delegados
- Seúl fue la primera sede

Introducción

La economía social coreana ha estado creciendo a un ritmo formidable en los últimos años, lo cual ha llamado la atención en todo el mundo. El número de empresas dedicadas a la economía social, que tan solo era de 501 en 2010, se ha multiplicado exponencialmente desde la entrada en vigor de la Ley de Cooperativas (FAC, por sus siglas en inglés)¹⁾ en 2012, de manera que a finales de 2015 eran 11.421 (de las cuales 1.506 eran empresas sociales certificadas, 8.551 eran cooperativas y 1.364, empresas comunitarias). En otras palabras, la economía social coreana, medida por el número de actores y empresas involucradas, se ha multiplicado por 22 en menos de cinco años desde que el gobierno coreano empezó a darle un respaldo legislativo. Si contabilizáramos las asociaciones sin ánimo de lucro y las empresas que luchan por realizar valores sociales a través de actividades económicas, como las empresas de reinserción laboral, las empresas de comunidades rurales y las empresas que emplean personas con discapacidades graves, los números serían aún

1) Todas las siglas que aparecen en el documento han sido formadas a partir del nombre completo en su versión en inglés. En lo sucesivo, no lo indicaremos para aligerar el texto. [Nota de la traductora.]

más espectaculares. Y Seúl, la capital, lidera el desarrollo y el progreso de la economía social del país, ya que en ella se sitúan 2.646 de estas empresas (260 empresas sociales certificadas, 2.267 cooperativas y 119 empresas comunitarias), lo que equivale al 23,2 por ciento de todas las empresas de economía social de Corea.

Algunos cuestionan la sostenibilidad de esta economía en rápido crecimiento. Sin embargo, la economía social coreana, y en particular la de Seúl, atrae cada vez más el interés de la comunidad internacional. Ello se debe a que el explosivo crecimiento de la economía social de Seúl es uno de los raros ejemplos en que una larga tradición de solidaridad civil ha trabajado exitosamente de la mano del gobierno creando una sinergia productiva. La economía social de Seúl es un ejemplo destacado de colaboración entre entes públicos y privados, en el que el gobierno municipal y la sociedad civil local colaboran estrechamente en la elaboración y ejecución de políticas que favorecen el desarrollo de la economía social, desde la concepción de las políticas a la elaboración del presupuesto. Desde el mismo momento en que empezó a elaborar su política de economía social, el Gobierno Metropolitano de Seúl (SMG) ha subrayado la necesidad de establecer y consolidar una estructura de gobernanza totalmente inclusiva en que pudieran participar todos los actores. Gracias a este planteamiento, la economía social hoy se propaga y florece en un ecosistema y con una infraestructura formados por múltiples redes en expansión tanto público-privadas como exclusivamente privadas.

Es cierto que aún está por ver qué resultados se obtienen a largo plazo y si el crecimiento será estable. A pesar de que ha crecido a un ritmo increíble desde que el gobierno metropolitano de Seúl anunciara su Plan de ayuda global a la economía social en 2012, la economía social de la ciudad cada vez debe enfrentarse a más y más complejos desafíos que siguen provocando controversias. ¿Será sostenible a largo plazo el experimento de Seúl? ¿Qué problemas se han obviado en un proceso de crecimiento tan rápido? ¿Cómo deberíamos usar la experiencia acumulada en estos últimos cuatro años a la hora de

planificar el futuro de la economía social local de los próximos cinco o diez años? Esas son las cuestiones que inquietan a los responsables de las políticas.

El presente informe resume y explica los hallazgos realizados por el Estudio sobre las políticas para una economía social en los 25 distritos de Seúl, que el Instituto Karl Polanyi (KPIA) llevó a cabo durante la primera mitad del 2016, a petición del Foro Global de la Economía Social (GSEF). El estudio tenía por objetivo evaluar cómo ponían en práctica las políticas de economía social el gobierno metropolitano y los 25 distritos autónomos que componen la ciudad, así como la situación del medio ambiente y otros problemas de los distritos. Para ello se quiso averiguar y analizar cómo aplicaba cada uno de los distritos el modelo de economía social concebido por el gobierno metropolitano y cómo había evolucionado la economía social de Seúl. Este informe explica resumidamente algunas de las principales iniciativas en materia de economía social de la ciudad, así como los resultados de la encuesta de opinión. No hemos analizado y evaluado en profundidad toda la economía social de Seúl porque esta tarea sería ingente y se nos escapa de las manos. Nos limitaremos a ofrecer una visión general de las principales preocupaciones y problemas que planean sobre la economía social y las políticas que la fomentan en la ciudad. Pero antes de entrar en materia, consideramos necesario explicar el marco en que se desarrollan dentro del país, Corea.

Políticas para una economía social en Corea del Sur

El concepto de economía social empezó a emerger en Corea tras la crisis financiera asiática de 1997 como posible solución política a distintos problemas sociales y económicos que afectaban al país, como el alto índice de desempleo, la pobreza y la polarización económica. Tanto los responsables de políticas como la sociedad civil se dieron cuenta de que la economía social podía ofrecer un enfoque alternativo capaz de resolver dos problemas a la vez: ofrecer empleo y ampliar el abanico de servicios sociales y su accesibilidad. La experiencia de las comunidades de auto-reinserción (que más adelante se convirtieron en las empresas de reinserción actuales), que empezaron a crear empleo y beneficios sociales para los marginados y los excluidos a finales de la década de los 90, dio intensidad al discurso social. El gobierno coreano respondió al creciente interés de la población por la economía social promulgando una serie de leyes, entre ellas la Ley de promoción de empresas sociales (SEPA) de 2007, el Proyecto de promoción de las empresas comunitarias (CBPP) de 2011 y la Ley de Cooperativas (FAC) en 2012. El Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior crearon conjuntamente 17 organismos municipales y provinciales intermediarios para dar apoyo a la creación y ampliación de empresas de economía social.

A. Alcance de las políticas de economía social en Corea

Los principales sujetos de la legislación en materia de economía social en Corea son las empresas sociales, las cooperativas y las empresas comunitarias (Tabla 1).

Tabla 1. Alcance de las políticas de economía social en Corea

Tipo de empresa	Ministerio responsable	Base legal	Subcategoría	Requerimiento
Empresas sociales	Trabajo y empleo	SEPA (desde el 1/07/07)	Empresas sociales certificadas	Certificación gubernamental
			Empresas sociales en constitución	Designación gubernamental
Empresas comunitarias	Interior	Directrices CBPP (desde enero de 2011, actualizadas anualmente)	ns/nc ²⁾	Designación gubernamental
Cooperativas	Economía	Ley de Cooperativas (desde el 1/12/12)	Cooperativas sociales	Autorización gubernamental
			Cooperativas generales	Rinden cuentas al gobierno

En su artículo 2.1, el SEPA define la empresa social como “toda aquella entidad que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de los miembros de la comunidad ofreciendo a los grupos sociales vulnerables servicios sociales, o empleo, o contribuyendo a las comunidades en el ejercicio de su actividad económica; por ejemplo, la manufactura o venta de bienes y servicios”. Así, las empresas sociales se diferencian de las empresas en general en que las primeras

2) No se sabe/no corresponde. [Nota de la T.]

anteponen el servicio social al beneficio económico. Las “empresas sociales certificadas” son aquellas que han cumplido los requisitos necesarios para obtener la certificación del Ministerio de Trabajo y Empleo. Las entidades que aún no cumplen con todos los requisitos, pero aspiran a hacerlo, reciben el nombre de “empresas sociales en constitución” y son designadas por los gobiernos locales o un organismo central.

El Ministerio de Trabajo y Empleo ofrece subsidios que cubren los costes laborales y de desarrollo de negocio a las empresas sociales para apoyar y reforzar su autonomía. Hay cuatro tipos principales de subsidios: subsidios a la creación de puestos de trabajo, a la contratación de trabajadores cualificados, al desarrollo de negocio y para cubrir los costes de seguridad social. Las empresas que cumplen con los requisitos pueden recibir dichos subsidios por un periodo de hasta tres años. Además, el Ministerio ofrece otro tipo de mecanismos de apoyo, como formación, asesoría, ayuda al desarrollo de canales comerciales, compras preferenciales por parte de las instituciones públicas, así como exenciones fiscales y bonificaciones (ver Tabla 2).

Tabla 2. Ayudas públicas a las empresas sociales.

		Subsidios a la creación de empleo/ contratación	Subsidios a la contratación de trabajadores cualificados	Subsidios al desarrollo empresarial	Subsidios para el pago de cuotas a la seguridad social ³⁾
Ayudas	Empresas certificadas	salario (base: salario mínimo interprofesional) + coste empresarial cuotas seguridad social	hasta 1.600 euros ⁴⁾ mensuales (por hasta 3 empleados)	hasta 80.000 euros anuales	coste empresarial de las cuotas a la seguridad social (por hasta 50 empleados)
	Empresas en constitución		hasta 1.600 euros mensuales (por hasta solo 1 empleado)	hasta 40.000 euros anuales	--
Participación empresarial en el coste		--	20, 30, o 50%	10, 20, o 30%	--
Plazo contractual		1 año	1 año	1 año	--
Duración de la ayuda	Empresas certificadas	hasta 3 años dentro de los 5 años posteriores a la fecha en que la empresa recibió la primera ayuda ⁵⁾			hasta 4 años
	Empresas en constitución	hasta 2 años dentro de los 3 años posteriores a la fecha en que la empresa recibió la primera ayuda			--

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo de Corea del Sur (2016), p. 79.

El Ministerio del Interior define la empresa comunitaria como “aquella empresa local creada por miembros de una comunidad que opera

3) Los subsidios para cubrir cuotas a la seguridad social solo se dan a las empresas sociales que no han recibido subsidios a la contratación.

4) 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.

5) Por fecha en que la empresa recibió la primera ayuda se entiende la fecha en que recibió el primero de alguno de estos cuatro subsidios.

para solucionar problemas locales comunes, crear empleo e ingresos y obtener el bien común de manera efectiva usando los recursos locales disponibles” (2016). Las empresas comunitarias que desean recibir ayuda postulan al Ministerio del Interior, el cual las somete anualmente a un proceso de selección que se produce a nivel local en la región, ciudad o distrito correspondiente. Una vez calificadas de “empresa comunitaria”, pueden recibir hasta 64.000 euros en ayudas del Ministerio para cubrir costes empresariales, formación, asesoría comercial, tutoría y similares durante dos años (ver Tabla 3).

Tabla 3. Proyecto de promoción de empresas comunitarias (CBPP).

	1.er año	2.º año
Cantidad	hasta 40.000 euros	hasta 24.000 euros
Elegibilidad	empresas comunitarias que no reciban ayudas de otros organismos gubernamentales ⁶⁾	empresas comunitarias que se hayan mantenido operativas como mínimo 1 año desde la fecha de inicio del 1.er año
Participación empresarial en el coste	inversión del 20% de los subsidios recibidos	

Fuente: Ministerio del Interior [2016], págs. 6-7.

En su artículo 2.1, la Ley de Cooperativas de 2012 define la cooperativa como “aquella organización empresarial que tiene como objetivo velar por los derechos e intereses de sus socios contribuyendo a las comunidades locales mediante la compra, producción, venta y provisión de bienes y servicios cooperativa”. Se pueden constituir cooperativas en cualquier ámbito empresarial o industrial, excepto en el de las finanzas y los seguros.

6) Las empresas comunitarias que ya reciben ayuda y subsidios de otros programas gubernamentales como el Programa de informatización rural del Ministerio del Interior, la Ayuda a las empresas sociales del Ministerio de Trabajo y el Programa de ayudas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos Rurales no pueden recibir ayudas del Proyecto de promoción de empresas comunitarias (CBPP).

Para constituir una cooperativa, es necesario contar con un mínimo de cinco socios y presentar los estatutos de la cooperativa al ayuntamiento o al gobierno provincial de su jurisdicción para su aprobación. En Corea del Sur existen distintos tipos de cooperativas: de servicios, de trabajo, de consumo, mixtas, etc. Las llamadas “cooperativas sociales” tienen como principal objetivo la realización de unos ideales y valores sociales. Mientras que el resto de cooperativas se centran en obtener el máximo beneficio para sus socios, las cooperativas sociales deben dedicar un mínimo de un 40 por ciento de su actividad a satisfacer el interés público y las causas sociales. Las cooperativas sociales también requieren un mínimo de cinco fundadores (socios u otros agentes) y su creación debe ser aprobada por la dirección de un organismo gubernamental estatal. En su artículo 99, la Ley de Cooperativas exime a las cooperativas sociales de pagar gastos públicos más allá de los impuestos estatales y locales. Todas las cooperativas en general, no solo las sociales, pueden beneficiarse de los programas gubernamentales de promoción de la economía social y recibir ayudas para consultoría, formación, etc.

B. Cómo se aplican los programas para favorecer el desarrollo de la economía social

Los organismos gubernamentales, como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior, conciben y ejecutan políticas estatales para favorecer el desarrollo de la economía social, es decir, de empresas sociales, cooperativas y empresas comunitarias. Los gobiernos locales también desempeñan distintos e importantes papeles en el sistema.

En lo que se refiere a empresas sociales y cooperativas, el organismo gubernamental encargado de ejecutar los distintos programas es la Agencia de promoción de la economía social de Corea del Sur (KoSEA), creada el 31 de diciembre de 2010. La KoSEA es un

organismo financiado por el gobierno coreano, creado para garantizar el crecimiento y la promoción de empresas sociales en Corea, tal como manifiesta el artículo 20 de la SEPA. Sus funciones son: dar apoyo y formación a futuros emprendedores sociales, concebir y fomentar modelos de negocio viables para las empresas sociales; controlar y evaluar a las empresas sociales; crear redes de empresas sociales y darles apoyo; establecer y administrar sistemas globales de información, como webs, que respondan consultas en materia de gestión, tecnología, impuestos, relaciones laborales, contabilidad, etc.; promover y brindar apoyo al intercambio internacional entre empresas sociales. Desde que la Ley de Cooperativas entró en vigor el 1 de diciembre de 2012, la KoSEA también promueve la autonomía de las cooperativas. Esta Agencia cuenta con organismos de apoyo a las cooperativas en 16 ciudades y provincias distribuidos por todo el país en los que ayuda a las cooperativas a obtener las certificaciones y licencias necesarias, además de ofrecerles asesoría.

[Figura 1.] Sistema de apoyo a las empresas sociales y a las cooperativas.



La legislación estatal no apoya explícitamente a las empresas comunitarias. Son los gobiernos municipales los que fomentan la creación de este tipo de empresas y les dan apoyo siguiendo las directrices y planes básicos aprobados por el Ministerio del Interior.

[Figura 2.] Sistema de aplicación de las políticas de apoyo a las empresas comunitarias.



Fuente: Ministerio del Interior (2016), págs. 8-9.

C. Cómo se aplican los programas para favorecer el desarrollo de la economía social en Seúl

El Gobierno Metropolitano de Seúl presentó su política de fomento de la economía social en abril de 2012 con la aprobación del Plan de ayuda global a la economía social para la creación de un ecosistema económico sostenible. La característica más destacable de este plan es que el proceso entero, desde la concepción de las políticas hasta su ejecución, está gobernado en colaboración multisectorial.

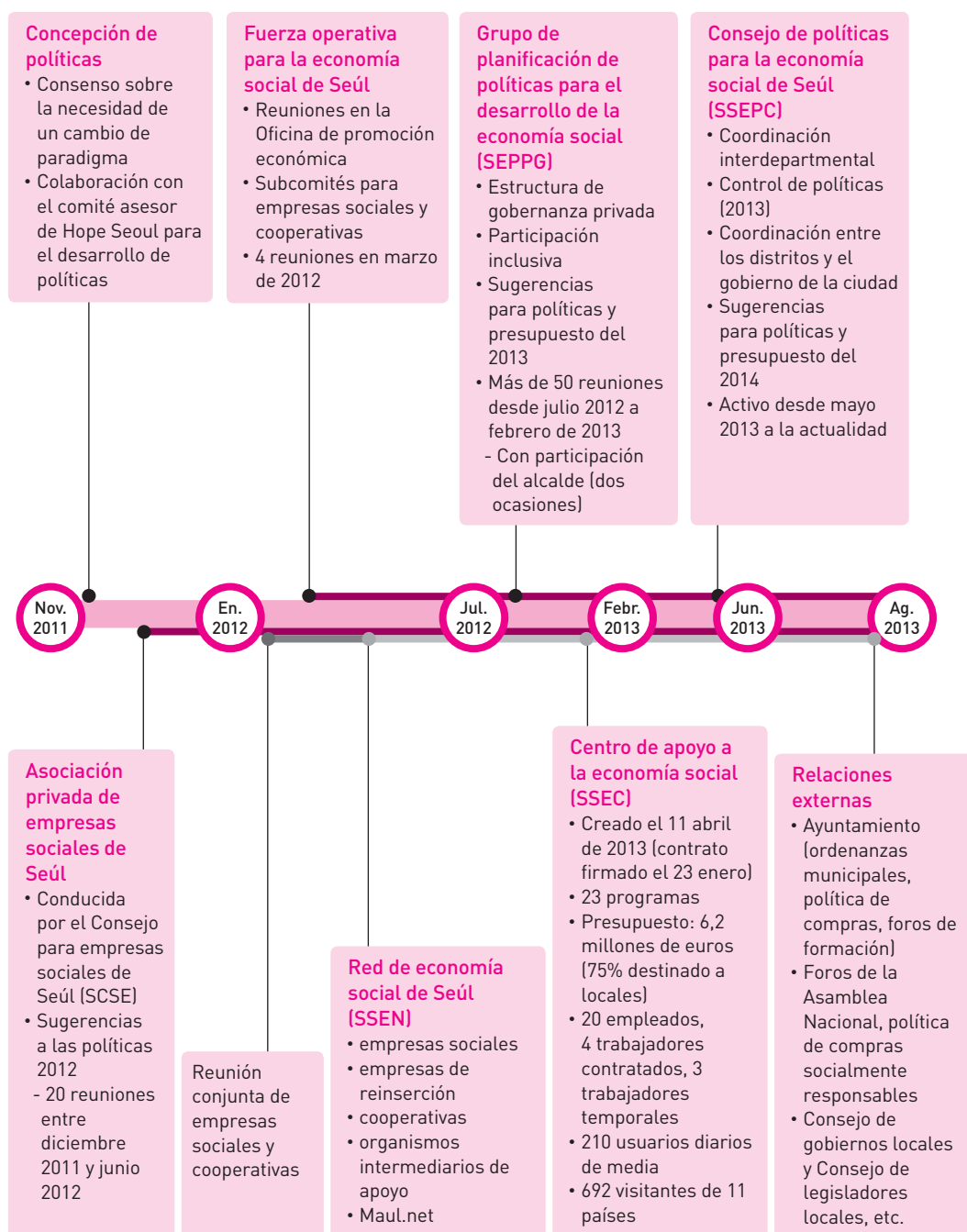
El Gobierno Metropolitano ha estado creando una estructura de gobierno inclusiva, en que participan todas las partes interesadas, desde que Park Won-soon, antiguo activista, fue elegido alcalde de la ciudad en 2011. La creación de una estructura de gobierno de estas características, compuesta por múltiples redes, representó un cambio de paradigma en las políticas socioeconómicas, que pasaron de estar en manos del gobierno a manos de la sociedad civil, y de fomentar la empresa privada a fomentar globalmente un nuevo ecosistema para la economía social local. El experimento recibió el apoyo de la sociedad civil, que aportó capacidades y competencias; una sociedad civil que había estado creciendo desde finales de la década de los 80 gracias a las actividades de las comunidades de reinserción y otros movimientos locales. En julio de 2012, se creó el Grupo de planificación de políticas para el desarrollo de la economía social (SEPPG), que se convirtió en el centro alrededor del cual pivotaban las colaboraciones multisectoriales para la concepción y ejecución de políticas de desarrollo de la economía social en Seúl. Más tarde el grupo pasó a llamarse Consejo de políticas para la economía social de Seúl (SSEPC) y en la actualidad desempeña un papel fundamental en la creación e implementación de políticas locales de promoción de la economía social.

El papel que desempeñan los actores de la economía social y los ciudadanos en defensa de las políticas de promoción de la economía social va más allá de ser meramente consultivo. El SSEPC tiene poderes

para concebir y proponer sus propias iniciativas en la materia. El gobierno metropolitano trabaja activamente de igual a igual con los representantes de la sociedad civil y de la economía social a la hora de idear y ejecutar las políticas. Bajo tal estructura de gobernanza, la economía social privada cuenta con más autoridad y participación en el desarrollo de las políticas (Kim, 2014). En otras palabras, las políticas de desarrollo de la economía social en Seúl no son producto solo del gobierno, sino de una colaboración multisectorial activa entre el gobierno y la sociedad civil.

El Consejo para empresas sociales de Seúl (SCSE), que creó la Asociación privada de empresas sociales de Seúl en diciembre de 2011, entró en la Red de economía social de Seúl (SSEN) en junio de 2012. Esta red engloba empresas sociales, empresas de reinserción, cooperativas y demás entidades similares. Luego siguieron otras iniciativas privadas de organización, como el Consejo de empresas comunitarias de Seúl en marzo de 2013, el Consejo de cooperativas locales de Seúl (SRCA) en junio de 2013 y la Asociación de empresas comunitarias de Seúl (SCBA) en abril de 2015. Además de estas redes de agentes de la economía social y organismos intermediarios de apoyo, también empezaron a surgir redes en las que participaban los distritos y la industria. La figura 3 ilustra el proceso de formación de la colaboración multisectorial para el desarrollo de la economía social en Seúl.

[Figura 3.] Evolución de la colaboración multisectorial para el desarrollo de la economía social en Seúl.



Fuente: Lee (2014).

D. Desarrollo de políticas

Tras anunciar el Plan de ayuda global a la economía social, el gobierno metropolitano de Seúl emprendió la tarea de modificar una serie de ordenanzas municipales, entre ellas las Ordenanzas municipales para el fomento de empresas sociales y las Ordenanzas municipales para la creación y gestión del Fondo de Inversión Social, además de promulgar nuevas ordenanzas, tales como las Ordenanzas municipales de apoyo a las cooperativas. En mayo de 2014, tras la aprobación de la Ordenanza municipal básica sobre economía social, el gobierno metropolitano completó un sistema de apoyo integral a la economía social que iba hasta la creación de un nuevo ecosistema empresarial para la ciudad y el establecimiento de relaciones internacionales. Actualmente la ciudad cuenta con 52 ordenanzas municipales, seis de las cuales son de aplicación en toda el área metropolitana y las 46 restantes de aplicación específica en los distritos. Estas ordenanzas establecen el marco legal en el que se desarrollan las políticas de crecimiento de la economía social del gobierno municipal y los distritos.

Tabla 4. Ordenanzas municipales para el desarrollo de la economía social en Seúl.

Entrada en vigor	Nombre
28 mayo 2009	Ordenanzas municipales para el fomento de empresas sociales
30 julio 2012	Ordenanzas municipales para la creación y gestión del Fondo de Inversión Social
1 noviembre 2012	Ordenanzas municipales para la promoción y la defensa del comercio justo
28 marzo 2013	Ordenanzas municipales de apoyo a las cooperativas
20 marzo 2014	Ordenanzas municipales sobre compras públicas y ayuda a la comercialización de los productos de entidades de economía social
14 mayo 2014	Ordenanza municipal básica sobre economía social

Tabla 5. Implementación de las ordenanzas municipales por distritos.

Ordenanza	Número de distritos participantes	Distritos
Ordenanza municipal básica sobre economía social y otras ordenanzas de apoyo a la economía social	12	Gangdong, Gangbuk, Guro, Geumcheon, Dobong, Dongjak, Seodaemun, Seongdong, Yeongdeungpo, Eunpyeong y Jongno
Ordenanza municipal para el fomento de empresas sociales	21	Gangnam, Gangbuk, Gangseo, Gwanak, Gwangjin, Guro, Geumcheon, Nowon, Dobong, Dongdaemun, Dongjak, Mapo, Seodaemun, Seocho, Seonbuk, Songpa, Yangcheon, Yongsan, Eunpyeong, Jung y Jungnang
Ordenanza municipal de apoyo a las cooperativas	6	Gangdong, Nowon, Dongjak, Seodaemun, Seongbuk y Jungnang
Ordenanza municipal sobre compras públicas y ayuda a la comercialización de los productos de entidades de economía social	4	Dobong, Mapo, Seodaemun y Seongbuk
Ordenanza municipal para la promoción y la defensa del comercio justo	1	Seongbuk
Ordenanza municipal para la creación y gestión del Fondo de Inversión Social	1	Seongdong
Ordenanza municipal sobre cooperación de las comunidades locales y de lucha contra la elitización de los distritos	1	Seongdong

En cumplimiento de la Ordenanza municipal básica sobre economía social y la Ordenanza municipal de apoyo a las cooperativas, el gobierno metropolitano creó el Centro de apoyo a la economía social (SSEC) y el Centro de apoyo a las cooperativas (SCSC) para que coordinaran las relaciones entre el gobierno metropolitano, los

distritos, las entidades de economía social y las redes. La tabla 6 recoge brevemente las tareas y funciones que deben desempeñar estos dos centros. En la tabla 7 encontrarán una lista de las principales ordenanzas municipales, centros de apoyo creados, así como de las iniciativas público-privadas y privadas exclusivamente que han surgido desde la aprobación de la Ley de promoción de empresas sociales de 2007 (SEPA).

Tabla 6. Centros de apoyo a la economía social en Seúl.

	Para empresas sociales y comunitarias	Para cooperativas
Nombre	Centro de apoyo a la economía social (SSEC)	Centro de apoyo a las cooperativas (SCSC)
Marco legislativo	Ordenanza municipal básica sobre economía social (artículo 10)	Ordenanza municipal de apoyo a las cooperativas (artículo 8)
Organización gestora	Red de economía social de Seúl (SSEN)	Consejo de cooperativas locales de Seúl (SRCA)
Creación	11 abril de 2013	21 marzo de 2014
Sede	Seoul Innovation Park 1-dong, Eunpyeong-gu, Seúl (906 m²)	1F, Seoul Innovation Park 1-dong, Eunpyeong-gu, Seúl (36,8 m²)
Instalaciones	oficina abierta tipo café, centro de formación, tienda de economía social, oficina abierta al público, etc.	una sala de consultas y un espacio de oficina
Objetivo	ser el hub del ecosistema de economía social y las redes de Seúl	ofrecer ayuda especializada a las cooperativas de Seúl
Empleados	21, a tiempo completo	8, a tiempo completo

Funciones	▶ Crear redes: • gestionar proyectos de apoyo conjunto, operar un hub de economía social, etc. ▶ Fomentar un ecosistema de economía social: • gestionar un centro de apoyo a las compras conjuntas, desarrollar modelos de franquicias, dar apoyo empresarial a los procesos de crecimiento, etc. ▶ Desarrollar los recursos humanos: • programar el desarrollo de los recursos humanos y elaborar los materiales de formación, apoyar a los grupos en formación, etc. ▶ Desarrollar políticas: • elaborar estadísticas, análisis y gestión de datos, investigaciones, etc.	▶ Ofrecer consultoría y formación básica: • para la creación y gestión de cooperativas • en el centro o a domicilio ▶ Apoyar la creación y gestión de cooperativas: • ofrecer formación básica para la creación de la cooperativa • ofrecer formación especializada • consultoría ▶ Apoyar las relaciones externas: crear y desarrollar el web del centro, el blog, una cuenta en Facebook, etc.
-----------	--	---

Fuente: Departamento de economía social del SMG (2016), documentos internos.

Tabla 7. Evolución de las políticas de desarrollo de la economía social en Seúl.

Fecha	Acto
28 mayo 2009	Aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal para el fomento de empresas sociales
1 julio 2009	Presentación del Plan de fomento de empresas sociales de Seúl
19 octubre 2009	Apertura del servicio de consultoría gratuita para empresas sociales
26 octubre 2011	Park Won-soon es elegido alcalde de Seúl
noviembre 2011	Audiencias públicas sobre economía social
6 diciembre 2011	Creación de la Asociación de empresas sociales de Seúl
2 enero 2012	Creado el Departamento de economía social dentro del Grupo de planificación de empleo de la Oficina de promoción económica (que depende directamente del primer teniente de alcalde de Administraciones Públicas)

5 abril 2012	Presentación del Plan de ayuda global a la economía social para la creación de un ecosistema económico sostenible (actualizado anualmente)
junio 2012	Aprobación del primer proyecto público para la creación de un ecosistema económico social
14 junio 2012	Creación de la Red de economía social de Seúl
julio 2012	Presentación del SEPPG (actualmente, Consejo de políticas para la economía social de Seúl, SSEPG)
7 julio 2012	Presentación del programa "Seúl: capital de cooperativas" ⁷⁾
30 julio 2012	Aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal para la creación y gestión del Fondo de Inversión Social
1 noviembre 2012	Inauguración de cuatro centros de consultoría para cooperativas
1 noviembre 2012	Aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal para la promoción y la defensa del comercio justo
13 febrero 2013	Presentación del Plan básico de apoyo a las cooperativas
8 marzo 2013	Creación del Consejo de empresas comunitarias de Seúl
28 marzo 2013	Aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal de apoyo a las cooperativas
11 abril 2013	El Centro de apoyo a la economía social (SSEC) abre sus puertas (inaugurado oficialmente el 23 de enero de 2013)
27 junio 2013	Creación del Consejo de cooperativas locales de Seúl (SRCA)
5-7 noviembre 2013	Celebración en Seúl del Foro Global de la Economía Social (GSEF) 2013
1 febrero 2014	Los distintos centros de consultoría para cooperativas de Seúl son fusionados en uno solo, el Centro de consultoría para las cooperativas de Seúl (SCCC)
20 marzo 2014	Aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal sobre compras públicas y ayuda a la comercialización de los productos de entidades de economía social
21 marzo 2014	Inauguración del SCCC (actualmente denominado Centro de apoyo a las cooperativas de Seúl, SCSC)

7) En inglés, "Vision for Seoul: a Capital City of Cooperatives".

14 mayo 2014	Aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza municipal básica sobre economía social
19 noviembre 2014	El GSEF se transforma en organización permanente
25 abril 2015	Creación de la Asociación de empresas comunitarias de Seúl (SCBA)
19 mayo 2015	Aprobación del Plan General para el desarrollo centralizado de un sistema de apoyo a los distritos
julio 2015	Inauguración del Centro de apoyo integrado a la economía social de distrito de Seúl
3 julio 2015	Presentación del Memorando de acuerdo (MOU) de compras públicas de Seúl y de la Estrategia de compras públicas básicas
17 julio 2015	Aprobación del Plan de creación de áreas de economía social (2015-2018).
agosto 2015	Aprobación del Programa de incubación de empresas de economía social en los distritos
23 agosto 2015	Cambia el organismo de apoyo a las empresas comunitarias (del Grupo de apoyo a las empresas comunitarias se pasa al SSEC)
21-23 octubre 2015	Celebración de la Feria de contratación pública socialmente responsable

E. Situación actual de la economía social en Seúl

El gobierno metropolitano de Seúl presentó el primer Plan de ayuda global a la economía social en 2012 y lo ha actualizado cada año con la intención de que los planes de apoyo estuvieran a la última. Dado que aspira a crear un ecosistema sostenible para la economía social, el Plan representa un cambio radical en las políticas, que van de apoyar la creación de empresas particulares a la creación de un ecosistema entero para fomentar el florecimiento de la economía social. El Plan identifica cuatro áreas de actuación: crear un sistema bien organizado de apoyo intermedio, ofrecer apoyo de largo alcance en todas las fases de desarrollo de una empresa, expandir el mercado del sector público y desarrollar un ecosistema para empresas centrado en la comunidad,

así como 21 tareas específicas a realizar gracias a las nuevas medidas y políticas. En estos momentos, el gobierno de Seúl está desarrollando el Plan quinquenal para el desarrollo de la economía social.

[Figura 4.] Plan estratégico para el desarrollo de la economía social de Seúl



Fuente: SMG (2012).

A finales de 2015 en Seúl había 2.819 empresas de economía social, de las cuales 433 eran empresas sociales (15,4%), 2.267 cooperativas (80,4%), y 119 eran empresas comunitarias (4,2%). El número de cooperativas en la ciudad ha crecido exponencialmente desde la aprobación de la Ley de Cooperativas en 2012.

Tabla 8. Distribución por tipos de empresas.

(Datos de finales de 2015)

Empresas sociales	Cooperativas	Empresas comunitarias	Total
433	2.267	119	2.819

Fuente: Departamento de economía social del SMG (2016), documentos internos.

[Figura 5.] Crecimiento anual de la economía social en Seúl.

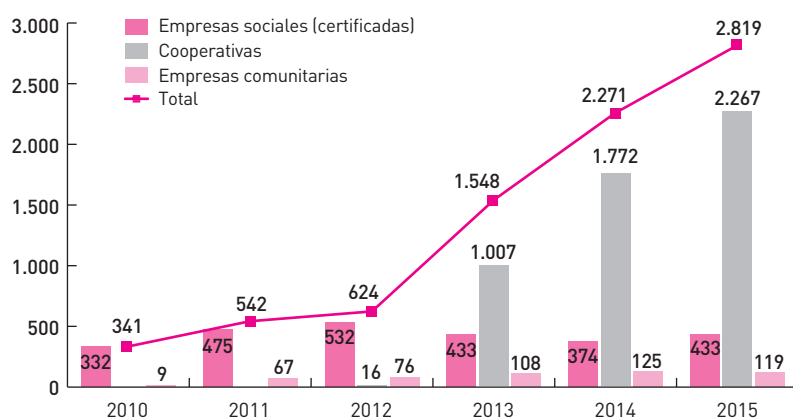


Tabla 9. Aumento anual por tipos de empresas.

(Datos a fin de año)

Año	Empresas sociales (certificadas)	Cooperativas	Empresas comunitarias	Total
2010	332	--	9	341
2011	475	--	67	542
2012	532	16	76	624
2013	433	1.007	108	1.548
2014	374	1.772	125	2.271
2015	433	2.267	119	2.819

Fuente: Departamento de economía social del SMG (2016), documentos internos.

Entre 2010 y 2015, 1.678 organizaciones de economía social recibieron ayudas al empleo que sufragaron los salarios de 13.604 empleados nuevos y sus costes de seguridad social por un valor de 63,2 millones de euros. El número de empresas beneficiarias aumentó un espectacular 164 por ciento entre 2010 y 2011, pero descendió un 7 por ciento y un 35 por ciento respectivamente en los dos años posteriores. Ello refleja el hecho de que las ayudas se ofrecen por un máximo de tres años a las empresas sociales certificadas y de dos años a las empresas sociales en constitución.

[Figura 6.] Subsidios laborales a empresas sociales en Seúl.

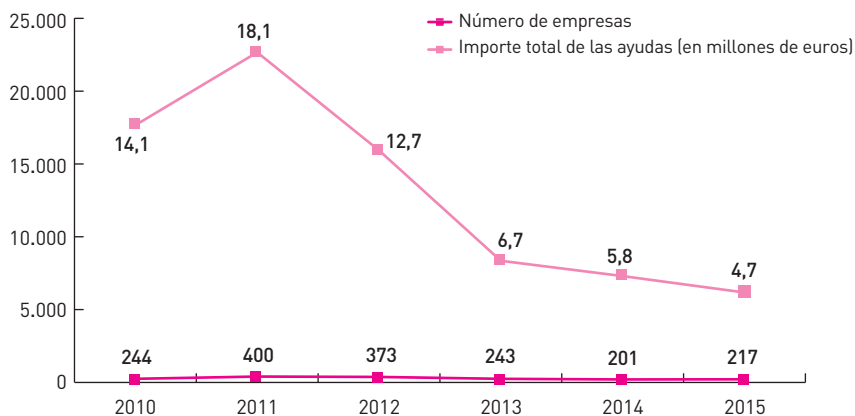


Tabla 10. Ayudas al empleo para empresas sociales en Seúl.

	Total		Empresas sociales certificadas		Empresas sociales en constitución		Empresas sociales "tipo Seúl"	
	Empresas (Empleados)	Ayuda (en millones de euros)	Empresas (Empleados)	Ayuda (en millones de euros)	Empresas (Empleados)	Ayuda (en millones de euros)	Empresas (Empleados)	Ayuda (en millones de euros)
Total	1.678 (13.604)	63,2	460 (3.240)	18,5	225 (967)	5,2	993 (9.397)	39,4
2010	244 (2.543)	14,1					244 (2.543)	14,1
2011	400 (3.534)	18,1	29 (431)	1,5	6 (51)	0,15	365 (3.052)	16,4
2012	373 (4.038)	12,7	77 (715)	4,3	28 (227)	0,9	268 (3.096)	7,5
2013	243 (1.445)	6,7	88 (578)	4,2	39 (161)	1,1	116 (706)	1,4
2014	201 (1.138)	5,8	125 (842)	4,4	76 (296)	1,5		
2015	217 (906)	5,7	141 (674)	4,1	76 (232)	1,6		

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016), documentos internos.

Las ayudas al desarrollo empresarial, que se ofrecen para que las empresas inviertan en investigación y desarrollo de tecnologías y abran mercados y canales de venta, se otorgaron a 868 empresas a lo largo de cinco años, del 2010 al 2015. Dichas ayudas, que ascendieron a 9,5 millones de euros, se ofrecieron por un máximo de tres años a empresas sociales certificadas, y por un máximo de dos a empresas sociales en constitución.

8) En 2011, el Ministerio de Trabajo y Empleo transfirió el programa de subsidios para empresas sociales a los gobiernos locales.

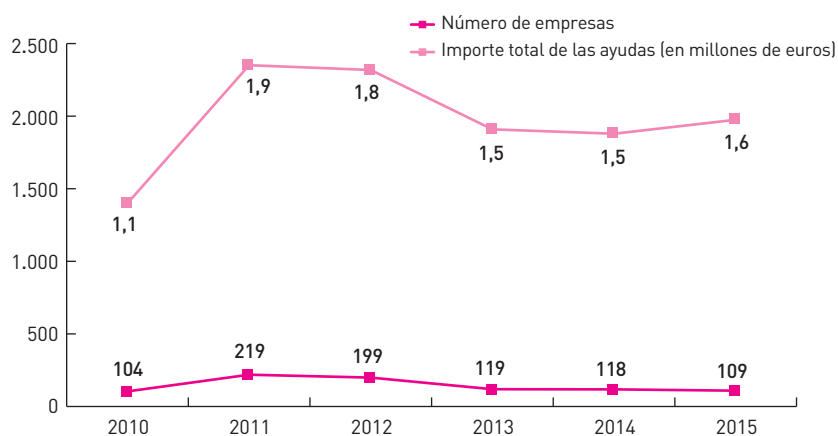
9) En 2013 se acabaron las ayudas a empresas sociales en Seúl.

Tabla 11. Ayudas al desarrollo empresarial para empresas sociales en Seúl.

	Total		Empresas sociales certificadas		Empresas sociales en constitución		Empresas sociales "tipo Seúl"	
	Empresas (Empleados)	Ayuda (€)	Empresas (Empleados)	Ayuda (€)	Empresas (Empleados)	Ayuda (€)	Empresas (Empleados)	Ayuda (€)
Total	868	9.465.600	340	4.516.000	218	2.408.800	310	2.540.800
2010	104	1.120.000	17	312.000	17	199.200	70	608.800
2011	219	1.880.800	53	513.600	17	174.400	149	1.192.800
2012	199	1.854.400	82	843.200	34	364.000	83	647.200
2013	119	1.527.200	65	985.600	46	449.600	8	92.000
2014	118	1.503.200	67	966.400	51	536.800		
2015	109	1.580.000	56	895.200	53	684.800		

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016), documentos internos.

[Figura 7.] Ayudas al desarrollo empresarial para empresas sociales en Seúl (2010-2015).



Paralelamente, desde 2012, el Gobierno Metropolitano de Seúl ha estado otorgando 80.000 euros en ayudas al desarrollo empresarial y al empleo a las empresas sociales innovadoras que cumplan los requisitos, durante un máximo de 12 meses. Por empresa social innovadora se entiende aquella empresa social que busca el desarrollo a través de soluciones innovadoras a los problemas sociales de Seúl. El Gobierno Metropolitano de Seúl ha definido cinco ámbitos de actuación: bienestar social, economía, cultura, seguridad y sostenibilidad y participación ciudadana, y ayuda a las empresas sociales que desarrollan soluciones a través de modelos de negocio innovadores. El Gobierno Metropolitano de Seúl ha destinado un total de 3.175.200 euros en ayudas a 99 empresas de este tipo.

Tabla 12. Ayudas a las empresas sociales innovadoras en Seúl.

	Total		Empresas sociales certificadas		Empresas sociales en constitución	
	Empresas	Ayuda (€)	Empresas	Ayuda (€)	Empresas	Ayuda (€)
Total	99	3.175.200	43	1.466.400	56	1.708.800
2012	25	600.000	7	168.000	18	432.000
2013	27	932.800	11	344.000	16	588.800
2014	21	820.800	11	443.200	10	377.600
2015	26	821.600	14	511.200	12	310.400

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016), documentos internos.

El Gobierno Metropolitano de Seúl también ofrece ayudas para sufragar costes empresariales y de alquiler de locales a empresas comunitarias. Una empresa comunitaria que cumple con los requisitos (es decir, que usa recursos locales, crea trabajo local, contribuye a la economía local, etc.) puede llegar a recibir hasta 64.000 euros del Ministerio del Interior, el Gobierno Metropolitano de Seúl y la oficina

de distrito en ayudas para sufragar costes empresariales. Entre 2010 y 2015, el Gobierno Metropolitano de Seúl dio ayudas a 192 empresas por un importe de 6 millones de euros.

El Gobierno Metropolitano de Seúl ayudó a las empresas comunitarias a alquilar espacios de trabajo ofreciendo a cada una de las que cumplían los requisitos ayudas para pagar fianzas por un importe de hasta 80.000 euros de 2012 a 2013, 64.000 en 2014, año en que se acabó el programa. Las organizaciones beneficiarias debían devolver a la ciudad los importes recibidos en un plazo de cinco años. De 2012 a 2014 la ciudad pagó las fianzas de 44 empresas comunitarias por un importe de 3 millones de euros.

Tabla 13. Ayudas a los costes empresariales y de alquiler de locales para empresas comunitarias en Seúl (2010-2015).

	Costes empresariales				Fianzas	
	Número de empresas			Ayudas totales (estatales, metropolitanas, distrito)	Empresas	Ayuda (Gobierno Metropolitano de Seúl)
	Total	Nuevas	Ampliación			
Total	192	126	66	6.116	44	3.073.600
2010	9	9	0	483,2		
2011	66	60	6	2.203,2		
2012	53	12	41	1.419,2	8	640.000
2013	30	24	6	943,2	24	1.795.200
2014	25	15	10	755,2	12	638.400
2015	9	6	3	312		

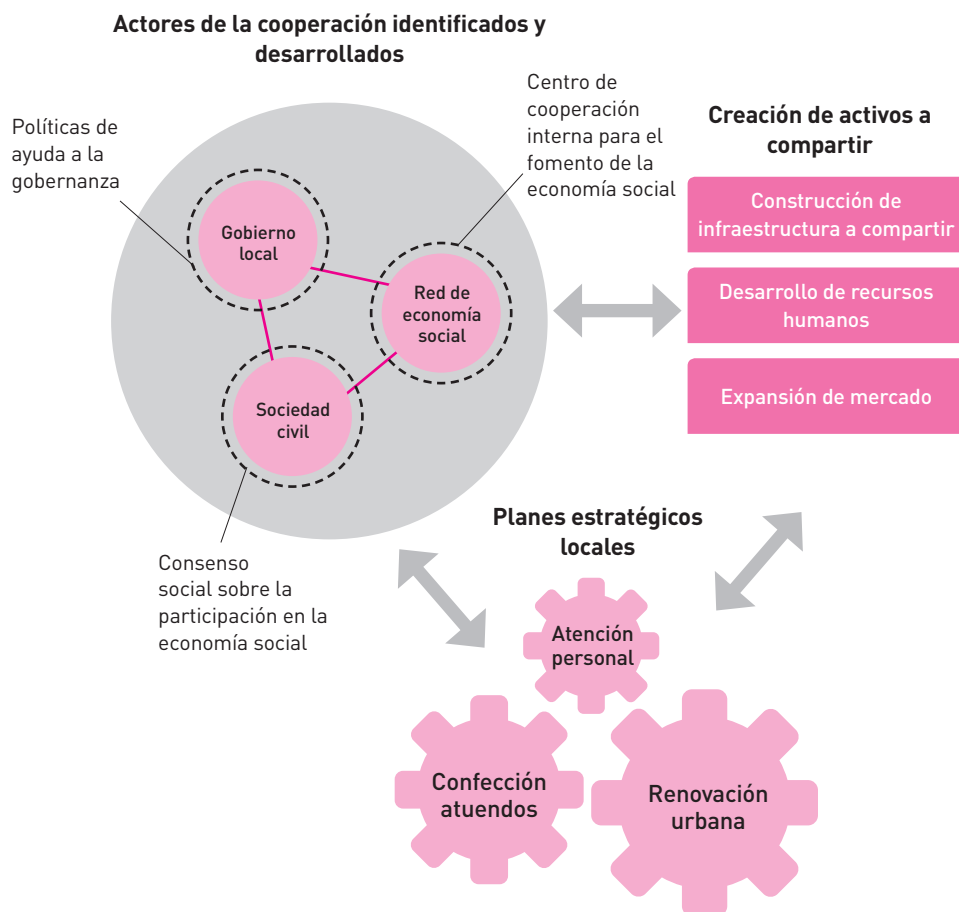
Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016), documentos internos.

Plan de fomento de un ecosistema para la economía social (LSEEDP)

Desde que se aprobó el Plan de ayuda global a la economía social, los distritos que componen Seúl han liderado las iniciativas para crear y fomentar un sistema de economía social en la ciudad. El Plan de fomento de un ecosistema para la economía social (LSEEDP) es la gran estrategia de la ciudad para conseguir localizar la economía y con ello aumentar la sostenibilidad de la economía social.

Tal como muestra la figura 8, los principales objetivos del plan son el desarrollo de los actores de economía social, el desarrollo de los recursos locales a compartir y la ejecución de proyectos estratégicos diseñados bajo patrones locales. Para ello, se pretende fortalecer la cooperación interna y los vínculos entre los distintos actores de la economía social local y así, a partir de su cooperación, crear un ecosistema económico social saludable y próspero. Los planes estratégicos locales están diseñados para garantizar que la economía social penetre en las comunidades.

[Figura 8.] Plan de fomento de un ecosistema para la economía social (LSEEDP).



Fuente: Centro de apoyo a la economía social de Seúl (SSEC) (2016).

Por eso es por lo que cada año el Gobierno Metropolitano de Seúl ha recibido peticiones de los distritos para participar en el Plan, y ha dado apoyo a las ideas seleccionadas para el Plan durante tres años a través de los grupos locales de ecosistema de economía social, los cuales eran colaboradores de la sociedad civil encargados de formar un ecosistema de economía social a nivel de distritos. Gracias a ello, en

20 de los 25 distritos de la ciudad se formaron comités y consejos de promoción de la economía social gracias a los cuales se establecieron relaciones sistemáticas y duraderas entre los distritos, la sociedad civil y las redes y actores de economía social. En la actualidad el Plan sigue contando con la participación de 17 distritos, seis de los cuales cuentan con sus propios grupos de promoción de un ecosistema para la economía sostenible y ocho más cuentan con centros de ayuda integrada.

A. Cómo favorecer la creación de sistemas de ayuda integrada a la economía social en los distritos.

En mayo de 2015, el Gobierno Metropolitano de Seúl anunció la puesta en marcha de otro plan para favorecer la creación de sistemas de ayuda integrada a la economía social en los distritos, ya que el Plan de fomento de un ecosistema para la economía social (LSEEDP), que había tenido tanto éxito, estaba a punto de terminar. Gracias al nuevo plan, los distritos cuya participación en el antiguo plan estaba a punto de extinguirse, crearán centros de ayuda integrada encargados de gestionar proyectos locales estratégicos, incubar la economía social, dar un empujón a las cooperativas locales y promover las actividades económicas de barrio.

Según el plan general del proyecto, el Gobierno Metropolitano de Seúl ayudará durante cinco años a cada uno de los distritos participantes a crear centros de ayuda integrada con la intención de lograr economía social de escala a nivel de distrito y de aumentar la autonomía de estos. En la primera fase del proyecto, se formarán grupos de ecosistema de economía social para desarrollar y mejorar las capacidades de la sociedad civil. En la segunda fase, los grupos que hayan obtenido la calificación recibirán ayuda que les permita evolucionar a sistemas de apoyo central para la economía social en el distrito. Además, cada año enviarán ideas al Gobierno Metropolitano de Seúl sobre cómo promover la economía social. A su vez, éste designará qué centros

de distrito deben recibir ayudas para proyectos de incubación de empresas, desarrollar modelos especializados de economía social, desarrollar canales de comercialización y de divulgación, formación, talleres y consultoría (ver Figura 9).

[Figura 9.] Plan de creación de centros de ayuda integrada a la economía social en los distritos.

	Capacidad de creación de colaboraciones multisectoriales (Fase 1)			Apoyo integrado (Fase 2)	
	1.er año	2.º año	3.er año	1.er año	2.º año
Plan de fomento de un ecosistema para la economía social (LSEEDP)	• Mejorar las capacidades y el tejido de la sociedad civil • Conducir grupos de ecosistema solidario en los distritos • Implantar requisitos en la colaboración entre distritos, sociedad civil y sector privado * Los grupos de ecosistema solidario existentes deben mantener su presupuesto			• Creación de centros de apoyo integrado en distritos • Ayuda a los planes de distrito para la promoción de la economía social • Centros de apoyo gestionados por entidades privadas • Los distritos deben equiparar las aportaciones de los centros	
	Max. 80.000 euros	Max. 120.000 euros	Max. 160.000 euros	Max. 160.000 euros (ayudas a renovar anualmente según evaluación de resultados)	
Plan de creación de centros de ayuda en los distritos	• Ayuda a la incubación de la economía social local, a proyectos estratégicos locales, promoción de cooperativas locales, fomento de la actividad económica de barrio, etc.				
	Max. 80.000 euros				

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2015).

Tabla 14. Establecimiento de los centros de ayuda integrada a la economía social en los barrios.

Tipo Criterio	Ecosistemas	Centros de ayuda integrada	Plan de distrito
Objetivo	Establecer y operar grupos conducidos por la sociedad civil que promuevan la economía social en los distritos	Establecer y operar organismos intermediarios de apoyo que ofrezcan ayuda integral a la economía social local basándose en alianzas multisectoriales	Fomentar las iniciativas de distrito de apoyo a la economía social local
Duración de la ayuda	Hasta 3 años (renovación anual)	Hasta 2 años (renovación anual)	1 año
Eligibilidad	Distritos que no hayan participado previamente en el plan de apoyo a los ecosistemas de economía social	Distritos cuyos grupos de apoyo a los ecosistemas de economía social han terminado o lo harán en tres meses	Los 25 distritos
Proceso de selección	Recepción y evaluación de solicitudes	Distritos solicitantes evaluados según viabilidad y adecuación de los proyectos propuestos	Recepción y evaluación de solicitudes
Presupuesto	Creación de ecosistemas: 1.er año 80.000 euros; 2.º año 120.000 euros; 3.er año 160.000 euros. (A gastar en identificar y desarrollar recursos locales, identificar y organizar agentes sociales locales, poner en marcha proyectos de prueba y fortalecer la cooperación y los lazos entre todos los participantes)	Creación de centros: 80.000 euros anuales durante dos años. (A gastar en desarrollar estrategias de distrito y velar por su implementación, fomentar las compras públicas y las transacciones mutuas, ofrecer formación básica y consultoría, organizar la cooperación entre distritos y apoyar los proyectos del propio distrito)	Fomento de la economía social: Hasta 64.000 euros. (A gastar en desarrollar modelos locales especializados de economía social, fomentar el comercio justo, promover proyectos interdepartamentales y proyectos de renovación urbana, vivienda social, cuidados, cultura y educación, fondos locales, etc.)

Límites y detalles presupuestarios	Incubación / aceleración: 1.º año: 40.000 euros 2.º año: 32.000 euros (A gastar en consultoría y apoyo a empresas sociales, empresas comunitarias y cooperativas, ofreciendo apoyo a la gestión, desarrollando modelos de proyectos colaborativos y fomentando la economía de barrio)		
Liderazgo	Sociedad Civil	Sociedad Civil	Distritos / Sociedad Civil
Equiparación requerida	Ninguna	15% de la ayuda recibida por el Gobierno Metropolitano de Seúl	Ninguna

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016a).

Actualmente existen seis distritos en fase 1 de fomento de grupos de ecosistema de economía social. Cuatro de ellos están en el segundo año de ayudas y los otros dos en el tercero. De los nueve distritos que ya han acabado la fase 1, ocho continúan en el proyecto con los centros de ayuda integrada (Tabla 15). Estos 14 distritos han lanzado 51 iniciativas locales por el momento e invitado a 383 entidades a participar en su organización e implementación (Tabla 16). Además, nueve de los catorce distritos han transformado sus organizaciones de apoyo en cooperativas sociales, emulando el ejemplo de la Cooperativa de desarrollo regional del Quebec (CDR). Dichas organizaciones se dedican al fomento de la economía social a nivel de distrito mediante el desarrollo activo y la puesta en marcha de nuevos modelos e iniciativas y ofreciendo apoyo en tanto que entidades intermediarias.

Tabla 15. Progreso de los centros de apoyo integrado a la economía social en los distritos de Seúl.

(Datos: diciembre 2015)

Distritos (gu)	Grupos ecosistema economía social			Centros integrados	Incubación economía social
	1.er año	2.º año	3.er año	1.er año	
Gangnam					×
Gangdong			→		○
Gangbuk				→	○
Gangseo					○
Gwanak				→	○
Gwangjin		→			○
Guro					○
Geumcheon				→	○
Nowon				→	○
Dobong					×
Dongdaemun					○
Dongjak		→			○
Mapo			→		○
Seodaemun					○
Seocho					×
Seongdong				→	○
Seongbuk				→	○
Songpa					○
Yangcheon		→			○
Yeongdeungpo		→			○
Yongsan					○

Eunpyeong					○
Jongno					○
Jung					○
Jungnang					○
Total		4	2	8	22

Fuente: Departamento de economía social del SMG (2016a).

Tabla 16. Ámbitos de trabajo de los grupos de creación del ecosistema de economía social de los 14 distritos.

(Datos: diciembre 2015)

Distrito (gu)	Nombre del grupo	Número de ámbitos	Número organizaciones	Ámbitos
Gwanak	Grupo de creación del ecosistema de economía social de Gwanak	5	18	salud, energía solar, atención a la infancia, viviendas para jóvenes, atención a la vejez
Geumcheon	Grupo de especialización de la economía social local de Geumcheon	3	37	arquitectura, atención, cuidados
Seongbuk	Grupo de apoyo a la economía social de Seongbuk	3	22	fondos comunitarios, renovación urbana, cuidados
Eunpyeong	Grupo de creación del ecosistema de economía social de Eunpyeong	4	22	turismo, Imagination School, semestres gratuitos, vivienda social
Gangbuk	Grupo de apoyo a la economía social de Gangbuk	4	27	ciclo recursos, vivienda, producción uniformes escolares

Guro	Grupo de especialización de la economía social local de Guro	2	15	cooperativa de educación, renovación urbana
Nowon	Grupo de fomento de la economía social de Nowon	4	29	renovación, adolescencia, atención a la vejez, alimentación
Seongdong	Grupo de promoción de la economía social cooperativa de Seongdong	4	18	cuidados, salud, moda y confección, expansión de mercado
Gangdong	Grupo de creación del ecosistema de economía social especializada de Gangdong	3	48	renovación urbana, cultura y arte, cooperativa de educación
Mapo	Grupo de creación del ecosistema de economía social de Mapo	4	52	cultura y arte, cafés de barrio, cuidados, clustering
Gwangjin	Grupo de creación del ecosistema de economía social de Gwangjin	4	44	cuidados, educación, moneda social de barrio, cultura y arte
Dongjak	Grupo de apoyo a la economía cooperativa de Dongjak	2	7	financiación comunitaria, juventud
Yangcheon	Grupo de apoyo a la economía social de Yangcheon	2	11	alimentación, atención niños 0-3 años

Yeongdeungpo	Grupo de creación del ecosistema de economía social de Yeongdeungpo	7	33	atención a la vejez, cultura y arte, empleo para discapacitados, atención niños 0-3 años, atención a la infancia fuera de horario escolar, adolescencia, huertos urbanos
		51	383	

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016).

B. Creación de las áreas de economía social

El Plan de creación de áreas de economía social (SEZ) permite que cada distrito identifique sus necesidades y haga un uso estratégico de los recursos locales que puede compartir para solucionar los problemas locales a través de la cooperación. El Gobierno Metropolitano de Seúl ofrece ayuda económica a los proyectos inclusivos y participativos ideados para saciar las necesidades y solucionar los problemas de los distritos, pero los planes los desarrollan las oficinas de distrito o las agrupaciones que reúnen a varios distritos. Para recibir las ayudas del Gobierno Metropolitano de Seúl, que ascienden a 400.000 euros en tres años por proyecto, el distrito, o consejo de distritos, debe ejecutarlo por un mínimo de seis meses en fase preliminar y luego pasar una evaluación municipal. En agosto de 2015 el Gobierno Metropolitano de Seúl seleccionó seis distritos con el objetivo de contar con 12 áreas de economía social en la ciudad en 2018.

[Figura 10.] Plan de desarrollo de áreas de economía social y solidaria

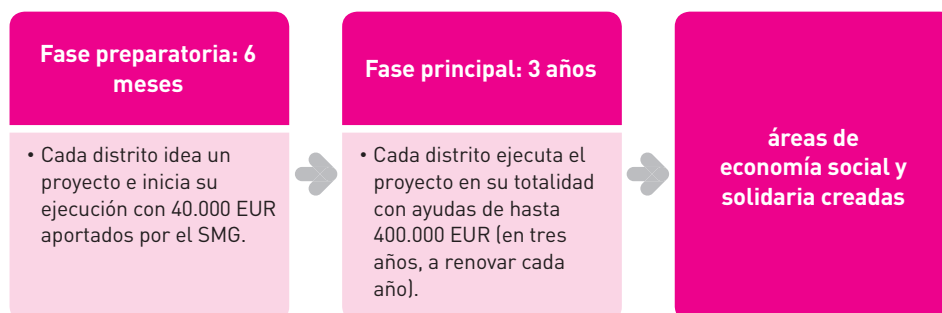


Tabla 17. Proyectos de los distritos en fase preparatoria.

Distrito	Proyecto	Actuaciones
Gwanak	Plan de atención a la infancia en el barrio	reuniones con residentes, análisis de la demanda local, diseño de centros de atención a la infancia, implementación de proyectos piloto
Gwangjin	Plan de agrupación de servicios sociales	grupo de estudio para la creación de un conglomerado de servicios sociales, diseño de los servicios que ofrecería
Nowon	diversos proyectos locales para el reciclaje de recursos, etc.	estudio de viabilidad de un servicio de lavado de pañales de tela, de cómo compartir uniformes escolares; prácticas para adolescentes en organizaciones de economía social
Mapo	desarrollo de un nuevo modelo de negocio para el turismo cultural	estudio de la demanda entre los artistas locales, residentes y comerciantes; organización de talleres conjuntos; proyecto piloto de escuela abierta de arte y cultura
Seongdong	Plan de desarrollo del ecosistema para la moda social	estudio de viabilidad para una industria local de moda y confección; proyecto piloto de talleres de barrio
Seongbuk	Centro local de servicios sociales	estudio de los recursos y estado de opinión local, proyecto piloto de consultoría para renovaciones de viviendas, capacitación personal a cargo del centro

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016b).

Infraestructura para la economía social en Seúl

La creación de mercados, los servicios empresariales, el desarrollo de recursos humanos, la investigación y la financiación requieren un uso intensivo y compartido de recursos e infraestructuras. En este apartado analizaremos la producción y uso compartido de los recursos de la ciudad tal como lo presentan los informes de las organizaciones intermediarias: el Centro de apoyo a las cooperativas de Seúl y el Centro de apoyo a la economía social de Seúl.

A. Mercados y canales de distribución para organizaciones de economía social

El plan del Gobierno Metropolitano de Seúl para afianzar y expandir los mercados y canales de distribución de las organizaciones de economía social consiste en aumentar las compras públicas y en ofrecer ayudas al desarrollo de nuevos canales de venta. El Gobierno Metropolitano de Seúl ha estado fomentando dichas compras y exigiéndoselas a los organismos públicos desde 2012. La Ordenanza municipal sobre compras públicas y ayuda a la comercialización de los productos de entidades de economía social aprobada en marzo de 2014

por el Consejo metropolitano de Seúl ha dado aún mayor estabilidad a dichas organizaciones. En julio de 2015 el Gobierno Metropolitano de Seúl, la Oficina metropolitana de Educación, el Consejo de jefes de distrito de la ciudad de Seúl, el Consejo para la economía social de Seúl y otros agentes no gubernamentales se reunieron para otorgar el Memorándum de acuerdo sobre la promoción de valores sociales en la contratación pública, por el que se comprometieron a aumentar la cooperación en la promoción del mercado de la contratación pública. El acuerdo recogía la determinación de las partes de aumentar las ventas de las entidades de economía social gracias a la contratación pública y así mejorar sus posibilidades de entrar en el mercado general. El Gobierno Metropolitano de Seúl incluso ha puesto en marcha un sitio web dedicado a la presentación y venta de productos de economía social y solidaria, además de crear un mercado físico permanente y de promover la entrada de dichos productos a los grandes almacenes.

Tabla 18. Compra pública de productos de economía social en Seúl
(en millones de euros).

Año	Importe total	Bienes	Servicios	Otros
2012	49,6	34,9 (68,8%)	12,6 (25,8%)	2,2 (5,4%)
2013	49,6	36,2 (73%)	11,6 (23%)	2,0 (4%)
2014	54,3	37,6 (70%)	8,4 (15%)	8,3 (15%)
2015	54,2	37,4 (69%)	14,5 (27%)	2,3 (4%)

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG
(2016), documentos internos.

Tabla 19. Ventas en el centro comercial Hamkke Nuri (canal de distribución por internet).

Año	Ventas totales (en euros)	Número de empresas	Número de bienes	Notas
2013	88.000	96	695	Por entonces, "Centro comercial Sapphire"
2014	98.400	178	2.007	Tras pasar a ser el "Centro comercial Hamkke Nuri"
2015	496.000	272	2.250	

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016), documentos internos.

Tabla 20. Ayudas a la apertura de canales de venta.

Año	Número de empresas participantes	Ventas totales (en euros)	Presupuesto (en euros)	Canales
2013	1.115	50.148.000	66.848	compras públicas, Feria de productos artesanos y mercado permanente
2014	1.640	54.953.000	267.149	compras públicas, Feria de productos artesanos y mercado permanente
2015		810.000		mercado permanente y entrada a los centros comerciales

Fuente: Departamento de Economía Social del SMG (2016), documentos internos.

B. Servicios empresariales

Los servicios empresariales que el Gobierno Metropolitano de Seúl ofrece a las entidades de economía social son básicamente dos. El primero es el apoyo a la gestión y consultoría que ofrecen las organizaciones intermediarias: el Centro de apoyo a la economía social (SSEC) y el Centro de apoyo a las cooperativas (SCSC). El segundo consiste en poner a su disposición el espacio que necesitan.

El SSEC ofrece consultoría básica y especializada, orientación sobre contabilidad, apoyo informático, formación en gestión y otros servicios similares a las entidades de economía social. En 2015 el SSEC atendió 197 consultas. El SCSC también ofrece servicios de consultoría: responde a cuestiones específicas y fase por fase que se le plantean, gracias a los expertos en gestión, recursos humanos, mercadotecnia, finanzas, etc. que conforman su panel de consultores. En 2015, el SCSC dio respuesta a 8.700 consultas (38,3 diarias), además de organizar 143 sesiones formativas sobre gestión de cooperativas para más de 2.300 cooperativistas.

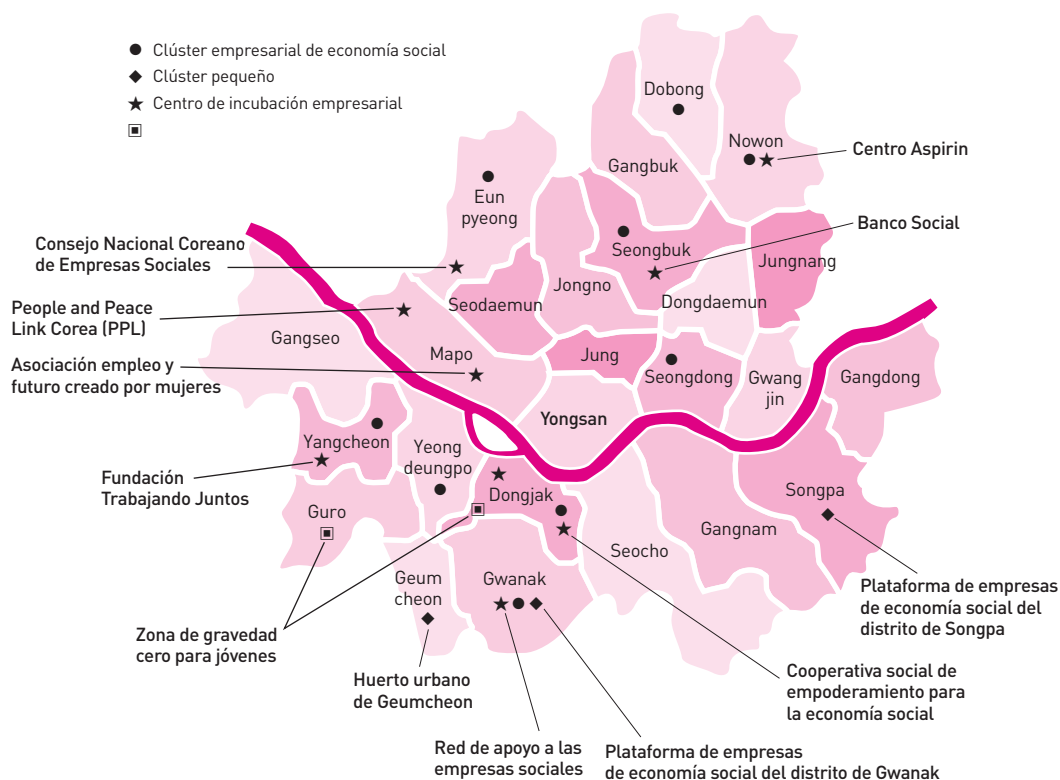
Tabla 21. Apoyo a la gestión y servicios de consultoría (2015)

Organismo	Servicio	Número de entidades beneficiadas
Centro de apoyo a la economía social (SSEC)	consultoría básica	61
	consultoría especializada	22
	mentoría	30
	contabilidad	31
	consultoría jurídica	13
	informática a domicilio	40

Centro de apoyo a las cooperativas (SCSC)	Consultoría	8.700 consultas
	formación básica periódica	42 sesiones (824 personas)
	formación básica a domicilio	60 sesiones (855 personas)
	cursos de gestión obligatorios	10 sesiones (125 personas)
	cursos empresariales obligatorios	10 sesiones (95 personas)
	formación sobre temas específicos	13 sesiones (242 personas)
	formación especializada	8 sesiones (129 personas)
	apoyo a la cultura cooperativa	37 cooperativas

El programa municipal de facilitación de espacios consiste en convertir espacios públicos en desuso en clústeres empresariales o plataformas de negocios de economía social con el objetivo de que las entidades accedan a los espacios y el equipamiento de oficinas que necesitan a precios asequibles, y generar activos que puedan compartir. Además, en estos espacios también hay organizaciones de apoyo y consultoría empresarial que ofrecen la información que las entidades necesitan. Ya son 11 los distritos que, desde 2012, alojan o han creado clústeres o plataformas. Los distritos ofrecen ayuda material y financiera a estos espacios, pero también ofrecen incentivos a la creación de incubadoras empresariales privadas. En estos momentos, los distritos se plantean la posibilidad de introducir medidas para garantizar la transformación de estos espacios que ahora son de oficinas en verdaderos centros de intercambio y de trabajo en red y aún más allá: en plataformas y redes de colaboración multisectorial.

[Figura 11.] Espacios compartidos de economía social en Seúl.



Fuente: Centro de apoyo a la economía social, SSEC (2015).

C. Desarrollo de recursos humanos

El Gobierno Metropolitano de Seúl fomenta la formación y el desarrollo de las personas que pilotarán el crecimiento de la economía social y solidaria y el ecosistema económico en la ciudad. Para ello, aprobó el Plan 2014-16 de desarrollo de los recursos humanos en la economía social, en el que definía sus objetivos estratégicos, su planificación anual y las acciones concretas a realizar. El Plan, que puso en marcha a principios de 2014, divide a los actores del ecosistema de economía social local en cinco grupos: empresarios sociales,

gestores, coordinadores, administradores y expertos en economía social, a los que requiere las cuatro capacidades: compromiso, innovación, cooperación y comunicación. Desde entonces el Gobierno Metropolitano de Seúl ha creado plataformas de apoyo al Plan, implantado sistemas de desarrollo de recursos humanos para distintos sectores empresariales y distritos, publicado libros de texto para la escuela primaria y secundaria sobre economía solidaria y creado programas de cooperación investigadora con universidades e institutos de investigación, además de ofrecer formación y talleres para los cinco grupos de personas. El desarrollo de los recursos humanos es un proceso largo que no da frutos de la noche a la mañana y cuyos resultados son difíciles de medir. Pero aunque sea demasiado pronto para sacar conclusiones, podemos aventurar que la economía social de Seúl aún necesita expandirse y madurar, dado que los cambios en las políticas han sido muy rápidos, las entidades se han multiplicado exponencialmente en los últimos años y la participación de los jóvenes en el proceso es cada vez mayor. Ha llegado el momento de que el Gobierno Metropolitano de Seúl fomente la aparición y consolidación de entidades privadas capaces de desarrollar y aplicar un programa formativo consistente, así como de fortalecer la colaboración pedagógica con las universidades e institutos de investigación para la creación de contenidos educativos y formativos.

[Figura 12.] Plan 2014-16 de desarrollo de los recursos humanos en la economía social de Seúl.



Fuente: Centro de apoyo a la economía social, SSEC (2015).

Tabla 22. Formación y talleres formativos en economía social en Seúl.

Año	Cursos	Participantes
2013	23	7.340
2014	30	6.179
2015	36	5.933

Fuente: Departamento de economía social del SMG (2016), documentos internos.

D. Fondo de Inversiones Sociales

A finales de 2012, el Gobierno Metropolitano de Seúl contaba con 42,4 millones de euros (40 millones procedentes de las arcas públicas y 2,4 millones de fuentes privadas) para crear el Fondo de Inversiones Sociales de Seúl, gestionado por Inversiones Sociales de Corea, con el objetivo de ofrecer ayuda financiera a las entidades de economía social. Desde su creación, el Fondo ha ofrecido 26 millones de euros en préstamos a organizaciones con y sin ánimo de lucro, incluyendo empresas sociales, que desempeñan labores sociales. A finales de 2015, el Fondo contaba con 44,6 millones de euros (42,1 millones de fondos públicos y 2,5 millones de fondos privados). Un fondo semi-público de estas características es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la economía social y solidaria local, solo que el Fondo de Inversiones Sociales de Seúl aún depende demasiado de la financiación pública y aún favorece demasiado los préstamos por encima de las inversiones, especialmente si lo comparamos con fondos similares existentes en otras economías sociales, como el de Quebec. En consecuencia, los responsables políticos de Seúl están contemplando y sopesando posibles maneras de reformarlo, especialmente la posibilidad de transferir la gestión del fondo de manos de una fundación privada a la propia ciudad. Con dicho cambio, el Fondo, en lugar de financiar directamente organizaciones, se transformaría en un “fondo de

fondos” que invertiría y apoyaría a las instituciones financieras sociales privadas. El debate está servido sobre este y otros temas, entre ellos cómo promover la financiación de proyectos sociales y cómo aumentar la participación del sector privado.

Tabla 23. Fondo de Inversiones Sociales de Seúl.

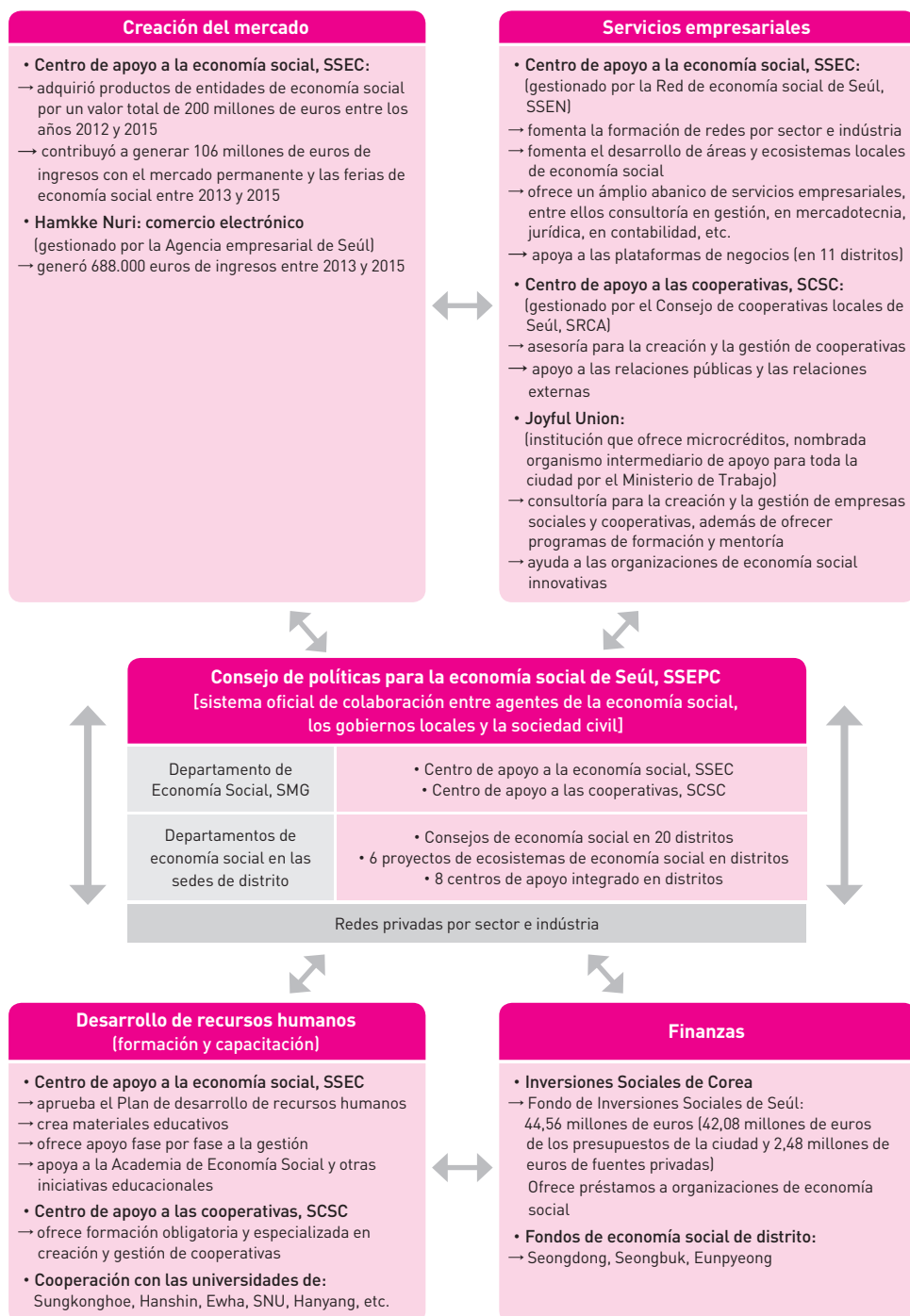
(en euros)

Programa	Organizaciones beneficiarias	Préstamos concedidos	Préstamos retornados
Préstamos a empresas sociales	30	1.778.800	274.400
Préstamos a viviendas sociales	9	7.289.600	1.995.200
Préstamos a los proyectos de los organismos intermediarios de apoyo	14	11.952.000	3.713.600
Préstamos a proyectos sociales	13	4.968.800	40.800
Préstamos a los bonos con repercusión social	3	240.000	244.800
Total	69	26.229.200	6.268.800

Fuente: Departamento de economía social del SMG (2016), documentos internos.

Basándonos en el debate que no vamos a reproducir, resumiremos el sistema de apoyo a la economía social y la infraestructura creada en Seúl en la figura siguiente:

[Figura 13.] Sistema de soporte de la economía social en Seúl



Estado actual de la economía social en Seúl y problemas por resolver

Con el objetivo de examinar el estado actual de la economía social en Seúl y sus problemas, el Instituto Karl Polanyi (KPIA) elaboró una encuesta de respuesta abierta entre los empleados públicos especializados en economía social y temas relacionados de las 25 sedes de distrito. Esta encuesta era la primera fase de un trabajo de investigación del Instituto sobre economía social. En estos momentos, el Instituto ha emprendido la segunda fase, consistente en encuestar a los empleados de los organismos intermediarios de apoyo y los principales líderes de las redes a nivel de distrito y analizar sus respuestas. En la presente sección resumiremos los resultados arrojados por la encuesta efectuada a los empleados públicos.

Tabla 24. Principales colaboradores.

Colaborador	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia [%]	Orden	Frecuencia [%]
Organismos intermediarios de apoyo en los distritos (o agrupaciones de distritos)	1	10 [41,7]	1	16 [27,6]

Otros departamentos en la misma sede de distrito	2	6 (25,0)	3	11 (19,0)
Departamento de economía social del SMG	3	3 (12,5)	2	13 (22,4)
Organismos intermediarios de apoyo para toda la ciudad	4	2 (8,3)	4	6 (10,3)
Incubadores de economía social	5	1 (4,2)	5	4 (6,9)
Otros (por ejemplo, otros distritos, empresas, universidades)	6	2 (8,3)	6	8 (13,8)
Total		24 (100)		58 (100)

Vemos que los principales colaboradores y asesores de los empleados públicos de departamentos de economía social y similares en las sedes de distrito de Seúl son los agentes de colaboración multisectorial, como los organismos intermediarios de apoyo en los distritos (o agrupaciones de distritos), dado que cuando se les pidió que ordenaran a sus colaboradores por orden de importancia, los encuestados eligieron esta opción en un 41,7 por ciento de los casos. Así pues, la colaboración multisectorial en gobernanza parece ser la norma en la gestión de políticas de economía social a nivel de distrito. La segunda opción elegida fue “otros departamentos en la misma sede de distrito”, como por ejemplo el departamento de bienestar social o el de administración, etc. con un 25 por ciento de respuestas, seguido en tercer lugar del Departamento de economía social del Gobierno Metropolitano (12,5 por ciento). También en la tabla final quedaron primeros los organismos intermediarios de apoyo con un 27,6 por ciento de las respuestas, seguidos del Departamento de economía social del Gobierno Metropolitano (22,4%) y de “otros departamentos en la misma sede de distrito” (19,4 %). En otras palabras, gran parte de la tarea que desempeñan los encuestados en relación con la economía social parece que se realiza en cooperación con el ayuntamiento y las sedes de distrito.

Tabla 25. Colaboradores a los que se debería consultar con más frecuencia.

Colaborador	Orden por prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia [%]	Orden	Frecuencia [%]
Universidades, centros de investigación, expertos	1	7 (41,2)	1	11 (33,3)
Centro de apoyo a la economía social, SSEC	2	3 (17,6)	2	9 (27,3)
Plataforma de negocios de economía social y empresas que las componen	3	2 (11,8)	3	5 (15,2)
Departamentos de la sede de distrito	3	2 (11,8)	4	3 (9,1)
Departamento de Economía Social del SMG	3	2 (11,8)	5	2 (6,1)
Organismos de apoyo a la comunidad en los barrios	6	1 (5,9)	6	2 (6,1)
Otras sedes de distrito			7	1 (3,0)
Total		17 (100)		33 (100)

Paralelamente, los encuestados también creen que deberían consultar más fuentes expertas como las universidades, los centros de investigación y los expertos en economía social, lo cual queda reflejado tanto en la tabla por prioridad como en la tabla final (con una frecuencia del 41,2 por ciento y del 33,3 por ciento respectivamente). Estos resultados van en consonancia con la demanda creciente de investigación, encuestas reveladoras, educación y análisis en profundidad para poder emprender planes a medio y largo plazo en materia de economía social. El Centro de apoyo a la economía social de Seúl (SSEC), que es un organismo intermediario de apoyo para toda la ciudad, sería la segunda fuente que consideran que deberían consultar más (con unas frecuencias del 17,6 por ciento y el 27,3 según el orden por prioridad u orden final), seguido de las plataformas de negocios de economía social (con frecuencias del 11,8 por ciento

y el 15,2 respectivamente). A medida que las sedes de distrito vayan desempeñando papeles cada vez más importantes en la promoción de la economía social, la demanda de plataformas de negocios y demás espacios compartidos irá también en aumento.

Tabla 26. Colaboraciones deseables para impulsar la economía social y solidaria.

Colaborador	Orden por prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Organizaciones públicas y demás departamentos de su distrito	1	7 (33,3)	1	19 (35,2)
Escuelas e instituciones educativas de distrito	2	5 (23,8)	2	13 (24,1)
Empresas en los distritos	3	3 (14,3)	3	4 (7,4)
Organizaciones de economía social en los distritos	4	2 (9,5)	6	3 (5,6)
Consejos de distrito para la economía social	4	2 (9,5)	6	3 (5,6)
Centro de apoyo a la economía social, SSEC	6	1 (4,8)	8	2 (3,7)
Organismos intermediarios de apoyo en los distritos	6	1 (4,8)	3	4 (7,4)
Otras organizaciones locales			3	4 (7,4)
Otras sedes de distrito			8	2 (3,7)
Total		21 (100)	Total	54 (100)

Cuando se les preguntó a los encuestados con qué organizaciones o agentes deberían trabajar más para promover la economía social en su conjunto, se decantaron principalmente por las organizaciones públicas y los demás departamentos de su distrito (33,3 por ciento), seguido de las escuelas e instituciones educativas (23,8 por ciento)

y de las empresas (14,3 por ciento). Y el mismo orden se repitió al final. Uno de los motivos por los cuales las organizaciones públicas, los departamentos del mismo distrito y las empresas obtienen tan alta puntuación es porque las compras públicas y la comercialización de los productos producidos por las organizaciones de economía social figuran entre las cuestiones prioritarias a la hora de promover la economía social en los distritos. La popularidad de las escuelas e instituciones educativas parece reflejar el énfasis creciente de las políticas de economía social en ofrecer educación y talleres a través de programas extraescolares y cooperativas de educación. En otras palabras, los empleados públicos de los distritos creen que el crecimiento y la sostenibilidad de las organizaciones de economía social son sus prioridades absolutas.

Tabla 27. Obstáculos a nivel de distrito a la implementación de políticas que favorezcan la economía social.

Obstáculo	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Falta de comprensión (en empleados públicos y población)	1	6 (24,0)	1	19 (30,2)
Procedimientos complejos y poco claros	2	4 (16,0)	2	10 (15,9)
Cambios frecuentes de personal	2	4 (16,0)	4	7 (1,1)
Ausencia de marco legislativo superior	4	3 (12,0)	3	8 (12,7)
Escasez de espacios	5	2 (8,0)	9	2 (3,2)
Escasez de organismos intermediarios de apoyo	5	2 (8,0)	7	3 (4,8)
Sistema evaluador orientado hacia los resultados	7	1 (4,0)	5	4 (6,3)

Falta de recursos del sector privado	7	1 (4,0)	5	4 (6,3)
Falta de cooperación interdepartamental	7	1 (4,0)	9	2 (3,2)
Limitaciones presupuestarias	7	1 (4,0)	7	4 (6,3)
Total		25 (100)		63 (100)

El principal obstáculo que hallaron los encuestados a la hora de realizar su trabajo fue la falta de comprensión sobre lo que es la economía social tanto por parte de sus compañeros como de la población en general (motivo que obtuvo una frecuencia del 24,0 por ciento y del 30,2 por ciento en la tabla de prioridad y la tabla final respectivamente). La complejidad y poca claridad de los procedimientos (15,9 por ciento), la ausencia de un marco legislativo superior (12,7 por ciento), la falta y el cambio frecuente de personal (11,1 por ciento) ocuparon las tres plazas siguientes de la tabla final. Estos resultados indican que no solo es importante aumentar la sensibilidad y la comprensión de los empleados públicos y la población sobre estas cuestiones sino que también hay que garantizar la sostenibilidad y la estabilidad de las políticas de refuerzo de la economía social.

Tabla 28. Cómo mejorar la colaboración multisectorial en los distritos.

Mecanismo	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Reforzar la confianza y el apoyo mutuo	1	13 (59,1)	1	15 (33,3)
Sistematizar la colaboración multisectorial	2	2 (9,1)	3	7 (15,6)
Reforzar las redes privadas	2	2 (9,1)	5	2 (4,4)

Fortalecer la capacidad y la autonomía del sector privado	3	1 (4,5)	2	11 (24,4)
Crear una infraestructura publicitaria	3	1 (4,5)	5	2 (4,4)
Captar recursos financieros locales	3	1 (4,5)	7	1 (2,2)
Ejecutar los planes de desarrollo de ecosistemas	3	1 (4,5)	7	1 (2,2)
Aumentar la participación ciudadana	3	1 (4,5)	7	1 (2,2)
Aumentar el apoyo a las políticas y las dotaciones presupuestarias			4	3 (6,7)
Aumentar la profesionalidad de los funcionarios de distrito			7	1 (2,2)
Total		22 (100)		45 (100)

La colaboración multisectorial es crucial para la gobernanza y la implantación de la economía social. Los encuestados señalaron el refuerzo de la confianza y el apoyo mutuo como lo más relevante que se podía hacer para mejorar dicha colaboración, con una abrumadora frecuencia del 59,1 por ciento cuando se les pidió que establecieran un orden de prioridades. Este mecanismo fue también el primero de la tabla final con una frecuencia del 33,3 por ciento, seguido del fortalecimiento de la capacidad y la autonomía del sector privado (24,2 por ciento) y de la sistematización de la colaboración multisectorial (15,6 por ciento). Queda claro que los encuestados opinan que deben hacerse esfuerzos importantes y diversos para establecer la colaboración multisectorial en gobernanza, pero también que la capacidad y autonomía de los agentes privados debe fortalecerse como condición imprescindible para la sostenibilidad de dicha colaboración.

Tabla 29. Condiciones necesarias para la colaboración con los programas comunitarios de barrio.

Condiciones	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Centralización organizativa (con distribución clara de papeles)	1	12 (63,2)	1	15 (44,1)
Cooperación entre organizaciones de economía social y organizaciones comunitarias	2	3 (15,8)	2	4 (11,8)
Compartir programas e información	3	2 (10,5)	2	4 (11,8)
Programas y proyectos comunes	4	1 (5,3)	5	3 (8,8)
Diálogo y cooperación interdepartamental	4	1 (5,3)	6	1 (2,9)
Aumento de la participación de agentes comunitarios			2	4 (11,8)
Rendición de cuentas y confianza			6	1 (2,9)
Formación del personal			6	1 (2,9)
Restauración de comunidades locales			6	1 (2,9)
Total		19 (100)		34 (100)

En el siguiente apartado se preguntaba a los encuestados qué condiciones debían cumplirse, a su juicio, para garantizar la continuidad y cooperación entre los programas de fomento de la economía social que ellos gestionaban, por una parte y, por la otra, los programas comunitarios de barrio promovidos por agencias de ámbito metropolitano. Al aumentar el número de organizaciones de economía social que prosperan en base a sus vínculos con las comunidades locales, los objetivos de ambos tipos de programas

hace tiempo que se solapan. Para los encuestados, la condición más apremiante era la centralización organizativa con distribución clara de papeles y responsabilidades (con una frecuencia del 63,2 por ciento y del 44,1 por ciento, respectivamente, en la tabla de prioridad y la tabla final). Tal racionalización organizativa sería crucial para minimizar las ineficiencias y conflictos posibles que podrían surgir de combinar los dos tipos de programas. La cooperación entre organizaciones de economía social y comunitarias y el compartir programas e información resultaron en segundo y tercer puesto, respectivamente, en ambas tablas. Así pues, la falta de claridad en los papeles y responsabilidades respectivos podría ser, según los encuestados, el mayor obstáculo que impidiera la cooperación entre organizaciones y su continuidad.

Tabla 30. Retos actuales de la economía social en los distritos.

Retos	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia [%]	Orden	Frecuencia [%]
Aumentar los canales de comercialización	1	9 (37,5)	1	15 (28,8)
Crear infraestructura para la economía social	2	5 (20,8)	2	9 (17,3)
Sensibilizar a la población	3	3 (12,5)	3	8 (15,4)
Crear espacios	4	2 (8,3)	4	5 (9,6)
Fomentar las redes privadas y público-privadas	5	1 (4,2)	6	4 (7,7)
Aumentar la capacidad de la economía social	5	1 (4,2)	5	4 (7,7)
Crear organismos intermediarios de apoyo	5	1 (4,2)	7	2 (3,8)
Filtrar las voces ideológicas en los discursos sobre economía social	5	1 (4,2)	10	1 (1,9)

Descubrir y desarrollar nuevos modelos de economía social			7	2 (3,8)
Aumentar el personal dedicado a la economía social en los distritos			7	2 (3,8)
Total		24 (100)		52 (100)

Cuando se les preguntó cuáles eran los principales retos a los que se enfrentaba la economía social en los distritos, los encuestados respondieron que aumentar los canales de comercialización era lo prioritario (con una frecuencia del 37,5 por ciento en la tabla por prioridad y de un 28,8 por ciento en la tabla final), seguido de crear infraestructura para la economía social (20,8 por ciento y un 17,3 por ciento, respectivamente) y de sensibilizar a la población sobre las bondades de la economía social (12,5 por ciento y 15,4 por ciento, respectivamente). A pesar de que la importancia relativa y la prioridad de estos tres retos no puede determinarse fácilmente, los empleados públicos de distrito creen que el aumento de los canales de comercialización es algo urgente. Los otros dos también destacan claramente, puesto que las sedes de distrito aún están en una etapa embrionaria del desarrollo del ecosistema en que prospera la economía social.

Tabla 31. ¿Qué podrían hacer los organismos intermediarios de apoyo?

Reto	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Aumentar sus capacidades	1	6 (33,3)	1	11 (28,9)
Aumentar recursos económicos y humanos	2	4 (22,2)	2	8 (21,1)
Fomentar redes privadas	3	2 (11,1)	4	4 (10,5)

Ampliar los canales de comunicación con otros actores	3	2 (11,1)	6	2 (5,3)
Establecer planes sistémicos	3	2 (11,1)	6	2 (5,3)
Sensibilizar a la población	6	1 (5,6)	9	1 (2,6)
Aumentar los canales de comercialización	6	1 (5,6)	6	2 (5,3)
Ganarse la confianza del público			3	5 (13,2)
Fomentar de las organizaciones de economía social			5	3 (7,9)
Total		18 (100)		38 (100)

Para los encuestados, los retos más acuciantes que esperan a los organismos intermediarios de apoyo de barrio, como los grupos de creación del ecosistema de economía social y los centros de ayuda integrada, son aumentar su capacidad (33,3 por ciento) y sus recursos económicos y humanos (22,2 por ciento). Los mismos resultados se obtuvieron en la tabla final. Vemos pues que para los encuestados es más urgente que los organismos refuercen sus propias capacidades antes de entrar a mejorar ninguno de los servicios que ofrecen, con una frecuencia del 55,5 por ciento en la tabla por prioridad y del 50 por ciento en la final. Esto parece reflejar la presión en aumento que reciben estos organismos por reforzar sus capacidades y autonomía a medida que se acerca el final de la ayuda gubernamental que reciben. El Gobierno Metropolitano de Seúl decidió apoyar los grupos de creación de ecosistema durante tres años y los centros de ayuda integrada durante dos años, si aprobaban la revisión anual. Sin embargo, es casi imposible que estos organismos locales puedan embarcarse y consolidar un trabajo autónomo y sostenible por su cuenta en solo cuatro años desde que el Gobierno Metropolitano de Seúl aprobó sus políticas de apoyo. En la actualidad estos organismos

tienen muchos frentes abiertos y han de desempeñar multitud de tareas a la vez a raíz del crecimiento explosivo de la economía social, por ello es fundamental que cuenten con un plan a largo plazo que fortalezca y garantice la sostenibilidad de sus programas. Debe debatirse en profundidad qué papeles y funciones deben desempeñar en el futuro estos organismos, en especial en el desarrollo de recursos locales en potencia, en el fomento de redes privadas y en el fortalecimiento de la colaboración multisectorial en gobernanza.

Tabla 32. ¿Qué podría hacer el SMG para apoyar la economía social en los distritos?

Tarea	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Ofrecer ayudas y programas a largo plazo a las organizaciones participantes	1	10 (41,7)	1	18 (35,3)
Motivar y retener a los empleados públicos	2	6 (25,0)	2	11 (21,6)
Propulsar programas de sensibilización a la población	3	3 (12,5)	3	7 (13,7)
Apoyar proyectos de economía social específicos de distrito	4	2 (8,3)	4	3 (5,9)
Comunicarse de manera efectiva con los distritos	4	2 (8,3)	4	3 (5,9)
Abolir los proyectos ostentosos o centrados en incentivos	6	1 (4,2)	7	2 (3,9)
Ofrecer recursos humanos expertos			4	3 (5,9)
Abstenerse de ofrecer demasiada ayuda			8	1 (2,0)
Lanzar programas y proyectos a nivel de ciudad			8	1 (2,0)

Garantizar la estabilidad y sostenibilidad del personal			8	1 [2,0]
Aumentar la presencia del alcalde sobre el terreno			8	1 [2,0]
Total		24 [100]		51 [100]

Los encuestados tienen muy claro que lo mejor que podría hacer el Gobierno Metropolitano de Seúl para apoyar la economía social en los distritos es ofrecer ayudas y programas a largo plazo a las organizaciones participantes, y eso se ve tanto en la tabla por prioridad (41,7 por ciento) como en la final (35,3 por ciento) porque refleja la petición generalizada de renovar los programas de apoyo actual a los proyectos de distrito así como de establecer un plan efectivo a medio y largo plazo para el desarrollo de la economía social en toda la ciudad. En ambas tablas aparece en segundo lugar la necesidad de motivar y retener a los empleados públicos que trabajan en los distritos (25 por ciento en la tabla de prioridad y 21,6 por ciento en la final). Y es que los rápidos cambios que se producen en las políticas junto con el frecuente cambio de personal impiden que los empleados públicos de distrito internalicen el anhelo y batallen por los objetivos de la política de economía social del Gobierno Metropolitano. En el tercer puesto en ambas tablas vemos la necesidad de poner en marcha programas de sensibilización a la sociedad (12,5 por ciento en la tabla por prioridad y 13,7 por ciento en la final). Es crucial, pues, que se ejecuten programas efectivos que permitan al público en general entender lo que es la economía social y todos puedan compartir sus experiencias.

Tabla 33. Obstáculos al crecimiento de la economía social en Seúl.

Obstáculo	Orden de prioridad		Orden final	
	Orden	Frecuencia (%)	Orden	Frecuencia (%)
Dificultad para recabar datos básicos y actuales	1	4 (20,0)	3	5 (11,6)
Diferencias entre distritos	2	3 (15,0)	1	8 (18,6)
Ausencia de una política de apoyo sostenible y sistemática	3	2 (10,0)	2	7 (16,3)
Sistema de evaluación cuantitativa	3	2 (10,0)	4	3 (7,0)
Falta de divulgación y conocimiento de la población	3	2 (10,0)	4	3 (7,0)
Ausencia de comunicación efectiva con los distritos	6	1 (5,0)	4	3 (7,0)
Ausencia de marco legislativo e institucional	6	1 (5,0)	3	5 (11,6)
Políticas del SMG demasiado orientadas hacia el mercado	6	1 (5,0)	8	2 (4,7)
Carga de trabajo excesiva en los distritos	6	1 (5,0)	8	2 (4,7)
Sesgo ideológico de los agentes de economía social	6	1 (5,0)	11	1 (2,3)
Falta de capacidades de los agentes de economía social	6	1 (5,0)	11	1 (2,3)
Falta de colaboración entre distritos	6	1 (5,0)	11	1 (2,3)
Ausencia de redes			11	1 (2,3)
Disparidad de percepción entre agentes y administradores			11	1 (2,3)
Total		20 (100)		43 (100)

Finalmente se pedía a los encuestados que identificaran los principales obstáculos con los que topaba el crecimiento de la economía social en Seúl. Las respuestas que dieron estas personas, que no olvidemos que son los responsables de la penetración diaria de la economía social en la ciudad, son de vital importancia. Vemos que hasta ahora las respuestas de los encuestados se concentraban en las tres primeras posiciones de la tabla y que la tabla por prioridad iba en consonancia con la final. En otras palabras: independientemente de las particularidades y el estatus de la economía social en cada uno de los distritos, los encuestados compartían una visión común en la mayoría de temas relacionados con la economía social. En cambio, en esta pregunta final, los encuestados muestran un grado de diversidad mucho mayor. La complejidad de las respuestas parece reflejar el formidable y veloz crecimiento de la economía social en Seúl. Los principales obstáculos señalados fueron la ausencia de un marco legislativo e institucional, la dificultad de establecer lazos y gobernanza debido a los conflictos entre los distintos agentes participantes, un sistema evaluador demasiado orientado a la cantidad, unos programas a menudo demasiado orientados al mercado, y la falta de conocimientos de la población sobre lo que representa la economía social.

Cuando se les pidió a los encuestados que ordenaran sus respuestas por prioridad, se decantaron por la dificultad para recabar datos básicos y actuales (20 por ciento), las diferencias entre distritos (15 por ciento) y la ausencia de una política de apoyo sostenible y sistemática. También señalaron el hecho de que el sistema de evaluación sea cuantitativo y la falta de divulgación y conocimiento de la materia entre la población (10 por ciento cada uno). Sin embargo, en la tabla final las diferencias entre distritos pasaron a ser la primera preocupación (18,6 por ciento), seguido de la ausencia de una política de apoyo sostenible y sistemática (18,6 por ciento); la dificultad de recabar datos básicos y actuales cayó al tercer puesto junto con la ausencia de un marco legal e institucional (con un 11,6 por ciento de las respuestas cada una).

Las tablas revelan la necesidad urgente de reducir las diferencias entre distritos pero también de una mayor estabilidad y continuidad en las políticas y programas de fomento de la economía social.

Han pasado cuatro años desde que el Gobierno Metropolitano de Seúl presentó el Plan de ayuda global a la economía social. El número de organizaciones de economía social se ha multiplicado por cinco: de las 542 que había a finales de 2011 a las 2.806 existentes a finales de 2015. La colaboración multisectorial para la gobernanza de las políticas y los programas concernidos se ha convertido en norma, no solo en el gobierno metropolitano, sino también en los distritos. Veinte de los 25 distritos con que cuenta la capital alojan un total de 38 consejos de colaboración multisectorial. Catorce distritos han puesto en marcha organismos intermediarios de apoyo que deben identificar los problemas locales y movilizar los recursos disponibles para solventarlos. Se están creando numerosas redes por sectores, industrias y comunidades, y las previsiones indican que se crearán muchas más. Aún así sigue habiendo múltiples obstáculos en el camino que ha emprendido Seúl hacia una mayor preponderancia de la economía social y solidaria. La ciudad ha logrado un crecimiento formidable de la economía social en unos pocos años, algo que costó a otras ciudades occidentales entre una década y tres. Este rápido proceso de crecimiento inevitablemente ha expuesto a la ciudad a numerosos problemas complejos. Y es que la economía social de Seúl puede haber crecido rápidamente hacia fuera, pero la población sigue participando lo mismo y con el mismo grado de satisfacción que si no lo hubiera hecho. El sistema de evaluación cuantitativa, la ausencia de medidas de apoyo de largo recorrido, el solapar tareas con los programas comunitarios de barrio, y la separación de papeles y responsabilidades entre organizaciones intermediarias de ámbito metropolitano y ámbito de distrito son cuestiones que quedan pendientes y deben ser abordadas. En estos momentos, el Gobierno Metropolitano de Seúl está desarrollando un plan quinquenal para el desarrollo de la economía

social local. La experiencia de los últimos cuatro años ha demostrado que la colaboración multisectorial es fundamental para el futuro de la economía social a 10 o incluso a 100 años vista. Por ello es por lo que, a pesar de los problemas y desafíos que amenazan la sostenibilidad de la economía social en Seúl, confiamos enormemente en el potencial de la ciudad.

Outro: la posibilidad de crear el “modelo de Seúl”

Para fomentar la economía social local, el Gobierno Metropolitano de Seúl decidió empezar creando la infraestructura y el ecosistema necesario y luego usar esa base para satisfacer las diversas necesidades locales. El proceso es muy similar a lo que se hizo en Quebec. De hecho, algunos responsables políticos de Seúl se refirieron públicamente al “modelo de Quebec” en la concepción del plan para Seúl.

El logro más destacado del modelo canadiense en Seúl es que ha atraído a grupos de ciudadanos muy diversos que ya eran activistas en otros campos, como el movimiento sindical, político, feminista, ecologista, etc. hacia la red de consejos de economía social y solidaria que crecía rápidamente por toda la ciudad. El hecho de que Park Won-soon, alcalde de Seúl, que tiene un buen conocimiento de lo que es la economía social, señalara la importancia de los organismos intermediarios a la hora de impulsarla, también contribuyó al buen resultado a corto plazo del experimento de economía social de Seúl. Y lo que es más, el Gobierno Metropolitano de Seúl ideó su política económica social en colaboración con las sedes de distrito, y con ello dio un ejemplo de coproducción y cogobernanza de políticas.

Con todo, debemos reconocer que la economía social en Seúl aún es incipiente y tiene mucho camino por recorrer antes de madurar.

Por ejemplo, las políticas en materia de financiación social deben desarrollarse mucho más. A pesar de que las sedes de distrito ya trabajan con las redes de ciudadanos particulares en la elaboración de políticas, deben ampliar considerablemente la participación cívica para que la economía social de Seúl avance de verdad. Y sólo si se alcanza ese punto podremos decir que estamos ante un auténtico “modelo de Seúl”.

El éxito del modelo de Seúl no sería solo el crecimiento de la economía social, sino el haber hallado una manera de solucionar activamente dos problemas que afectan tanto a la población coreana como al resto del mundo: el aumento de las desigualdades económicas y sociales, y la crisis medioambiental. Si realmente se encaran y resuelven estos problemas, el modelo de Seúl podría convertirse en uno de los pilares de la democracia y el desarrollo plural en sociedades complejas, las dos ideas fundamentales de la filosofía de Karl Polanyi.

Bibliografía

- Ministerio de trabajo y empleo de Corea del Sur. (2016). Fiscal Support Program Manual for Social Enterprises in the Making [Manual de ayudas fiscales para empresas sociales en constitución].
- Kim Young-sik. (2014). Changes and Tasks of the Governance Model of Seoul: the Making and Implementation of Socioeconomic Policies under the Park Won-soon Administration [Elaboración y ejecución de las políticas socioeconómicas durante el gobierno de Park Won-soon: cambios introducidos por el modelo de gobernanza de Seúl y tareas para llevarlos a cabo]. En Jeong Geon-hwa et al. Assessment of the Social Innovation Policy Experiments of Seoul [Evaluación de la política experimental de innovación social de Seúl], Working Paper PR-03, Instituto Seúl.
- Lee Eun-ae. (2014). Assessment of the Social Economy Ecosystem in Seoul [Evaluación del ecosistema de economía social de Seúl]. Self-Governance and Development [Gobernanza y desarrollo], abril 2014.
- Gobierno Metropolitano de Seúl. (2012). Comprehensive Social Economy Support Plan for the Creation of a Sustainable Economic Ecosystem [Plan de ayuda global a la economía social para la creación de un ecosistema económico sostenible].
- Departamento de economía social del Gobierno Metropolitano de Seúl. (2015). General Support Plan for the Creation of an Integrated Support System for Social Economy in Boroughs [Plan de apoyo general a la creación de un sistema de ayuda integrada a la economía social en los distritos].
- Departamento de economía social del Gobierno Metropolitano de Seúl (2016a). Implementation Plan for the Creation of an Integrated Support System for Social Economy in Boroughs [Plan ejecutivo para la creación de un sistema integrado de apoyo a la economía social en los distritos].
- Departamento de economía social del Gobierno Metropolitano de Seúl. (2016b). Implementation Plan for the Creation of Social Economy Zones [Plan de creación de áreas de economía social].
- Centro de apoyo a la economía social de Seúl, SSEC (2015). SSEC Brochure 2015 [Folleto del Centro de apoyo a la economía social 2015].
- Centro de apoyo a la economía social de Seúl, SSEC (2016). Performance Report:

Social Economy Ecosystem Development Projects of Seoul [Informe de evaluación de los proyectos de creación de ecosistemas de economía sostenible en la ciudad de Seúl].

Instituto Karl Polanyi. (2016). Fact-finding Study on Social Economy Policies of the 25 Self-Governing Boroughs of Seoul [Estudio sobre la política económica social de los 25 distritos autónomos de la ciudad de Seúl], pendiente de publicación.

Ministerio del Interior de Corea del Sur. (2016). Guidelines on the Implementation of the Community Enterprise Fostering Program [Guía para ejecutar el programa de fomento de las empresas comunitarias].