ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Yoon, Kil-Soon; Lee, Sang-Youn

**Working Paper**

# Sistemas y medidas de políticas en favor de la economía social en Seúl

UNRISD Working Paper, No. 2020-6S

**Provided in Cooperation with:**
United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

*Suggested Citation:* Yoon, Kil-Soon; Lee, Sang-Youn (2020) : Sistemas y medidas de políticas en favor de la economía social en Seúl, UNRISD Working Paper, No. 2020-6S, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/246244

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

United Nations Research Institute for Social Development

Documento de trabajo 2020-6S

# Sistemas y medidas de políticas en favor de la economía social en Seúl

*Kil-Soon Yoon y Sang-Youn Lee*

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Promoción de la ESS mediante políticas públicas:
Directrices para los gobiernos locales

Julio 2020

Los documentos de trabajo de UNRISD se publican en línea
para estimular el debate y los comentarios críticos.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel.: +41 (0)22 9173060
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org

El Foro Global de la Economía Social (GSEF) es una red mundial de la economía social y solidaria (ESS) que tiene por objeto servir como plataforma para intercambiar visiones y experiencias por medio de la colaboración y la cooperación transfronterizas basadas en asociaciones multilaterales (públicas-privadas-comunitarias) en aras de un mundo inclusivo, equitativo y centrado en los seres humanos para todas las personas.

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Foro Global de la Economía Social

Esta no es una publicación oficial de UNRISD. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los estudios firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su puesta a disposición en el sitio web de UNRISD (www.unrisd.org) no significa que UNRISD sancione las opiniones que en ellos se expresan. No se permite la publicación o distribución de estos documentos sin la autorización previa de los autores, excepto para uso personal.

# Índice

Lista de cuadros ..... ii
Lista de figuras ..... ii
Abreviaturas y siglas ..... iii
Resumen ..... iv
Introducción ..... 1
1 Situación actual de la economía social en la República de Corea ..... 2
1.1 Concepto y alcance ..... 2
1.2 Principales tipos de EES en la actualidad ..... 3
1.2.1 Cooperativas ..... 4
1.2.2 Empresas sociales ..... 4
1.2.3 Empresas comunitarias ..... 5
1.2.4 Empresas de autosuficiencia ..... 6
1.2.5 Las EES en Seúl en la actualidad ..... 6
1.3 Marcos legales ..... 7
1.3.1 Intentos nacionales de innovaciones legislativas en favor de la economía social ..... 7
1.3.2 Ordenanzas municipales sobre la economía social en Seúl ..... 8
2 Sistema de formulación y apoyo de políticas para la economía social ..... 10
2.1 El sistema nacional ..... 10
2.1.1 Partenariado público-privado para la elaboración y la aplicación de políticas en materia de economía social ..... 10
2.1.2 Organismos de apoyo intermediarios ..... 11
2.2 El sistema de Seúl ..... 12
2.2.1 Partenariado público-privado para la gobernanza de la formulación de políticas en materia de economía social ..... 12
2.2.2 Organismos de apoyo intermediarios ..... 12
3 Iniciativas principales ..... 13
3.1 Desarrollo de los recursos humanos ..... 14
3.1.1 Plan maestro de desarrollo de los recursos humanos para la economía social ..... 14
3.1.2 Programas para el desarrollo de los recursos humanos en Seúl ..... 16
3.2 La economía social y las adquisiciones públicas ..... 17
3.2.1 La política del gobierno central de adquisiciones preferenciales de empresas sociales 18
3.2.2 La política de adquisiciones públicas de la economía social del GMS ..... 21
3.3 Políticas sobre finanzas sociales ..... 24
3.3.1 Nivel nacional ..... 24
3.3.2 La política de finanzas sociales en Seúl ..... 27
3.4 Otras medidas de apoyo a la economía social ..... 29
3.4.1 Estudios y estadísticas ..... 29
3.4.2 La sensibilización pública acerca de la economía social ..... 31
3.4.3 El Plan 2.0 para el desarrollo de la economía social en Seúl ..... 32
Observaciones finales ..... 34

# Lista de cuadros

Cuadro 1: Situación actual de los cuatro tipos principales de EES en la República de Corea (2018) ……..……....3
Cuadro 2: Ordenanzas de Seúl sobre la economía social……..…9
Cuadro 3: Número de participantes por tipo de participante y organización (2017)……..…14
Cuadro 4: Programa de apoyo al Emprendimiento Social de Jóvenes (2011-2018)……..15
Cuadro 5: Organizaciones obligadas a informar sobre los registros de compras de 2018 y los planes de compras de 2019……...…..19
Cuadro 6: Adquisiciones públicas preferenciales de empresas sociales (2012-2018)……19
Cuadro 7: Número de empresas sociales certificadas registradas en el KONEPS…….21
Cuadro 8: Planes y progresos de política financiera en materia de oferta de finanzas sociales (de enero a septiembre de 2019)……...……26
Cuadro 9: Apoyo financiero de bancos comerciales a EES (de enero a septiembre de 2019)...27
Cuadro 10: Rendimiento del Fondo de inversión social (2013-2018)……28

# Lista de figuras

Figura 1: Valor total de las adquisiciones públicas de empresas sociales (2012-2018)……...20
Figura 2: Valor total de las adquisiciones del GMS de EES (2012-2018)……...…...23

# Abreviaturas y siglas

| | |
|---|---|
| **CESS** | Centro de Economía Social de Seúl |
| **CMS** | Consejo Metropolitano de Seúl |
| **ES** | Economía social |
| **EES** | empresas de la economía social |
| **GMS** | Gobierno Metropolitano de Seúl |
| **KCGF** | Fondo de Garantía de Crédito de Corea |
| **KONEPS** | Sistema de adquisiciones electrónicas en línea de Corea |
| **KoSEA** | Organismo de promoción de la empresa social de Corea |
| **KRW** | won surcoreano |
| **KSENET** | Red de la economía social de Corea |
| **LMC** | Ley Marco sobre la Cooperación |
| **LMES** | Ley Marco sobre la Economía Social |
| **LPES** | Ley de Promoción de la Empresa Social |
| **MET** | Ministerio de Empleo y Trabajo |
| **MSB** | Ministerio de Salud y Bienestar |
| **OMES** | Oficina Metropolitana de Educación de Seúl |
| **PPS** | Servicio de compras y contrataciones públicas |
| **Pymes** | pequeñas y medianas empresas |
| **SVS** | Fundación por el valor social y la solidaridad de Corea |

# Resumen

Seúl ha desempeñado una función de liderazgo en el desarrollo de la economía social (ES). Es la capital de la República de Corea y el centro de sus actividades económicas, sociales y culturales; dispone de abundantes recursos, una sociedad civil con capacidades relativamente maduras, y un gobierno municipal con la voluntad política de apoyar su economía social. En lo que respecta al establecimiento de marcos legales e institucionales, así como a la elaboración de políticas públicas, Seúl se ha convertido en un buen ejemplo no solo para otros gobiernos locales, sino también para su propio gobierno central por su planteamiento en relación con la economía social como conjunto y con cada tipo de empresa dentro de este tipo de economía.

En este documento presentamos los marcos legales e institucionales y las políticas públicas que guiaron el crecimiento y el desarrollo de la economía social en Seúl. Examinamos sus logros y limitaciones, con un énfasis en los componentes esenciales de los ecosistemas normativos que permiten a las empresas de la economía social (EES) prosperar con el tiempo, es decir, los marcos legales e institucionales para la economía social, las finanzas sociales y las adquisiciones públicas preferenciales para la ES, y la educación y la capacitación para potenciar el emprendimiento social y sensibilizar a la opinión pública acerca de la economía social. A estos efectos, consideramos los componentes esenciales en relación con los marcos legales e institucionales y las políticas públicas del gobierno central, porque dichos marcos han desempeñado una función en la orientación de estas políticas, pero también se han desarrollado conjuntamente.

Como resultado de las medidas normativas de apoyo, la economía social ha crecido significativamente durante las últimas dos décadas en Seúl, así como en todo el país, en especial en términos del número de EES, su empleo y facturación. No obstante, la fragmentación de los sistemas de apoyo de distintos departamentos para diferentes tipos de EES ha sido una causa de ineficacia e ineficiencia de las políticas públicas destinadas a respaldar el desarrollo de la economía social. Si bien estas políticas han empezado a ser más coherentes y a estar más integradas, el impacto de la ES en la economía nacional todavía es débil. La mayoría de las EES son pequeñas y muchas de ellas luchan por ser autosuficientes sin apoyo gubernamental. Por lo tanto, desarrollar y garantizar tanto la autonomía como la independencia en el sector de la economía social sigue siendo crucial para su sostenibilidad.

Varias medidas de políticas públicas en favor de la economía social han obtenido algunos logros, como el crecimiento cuantitativo y ecosistemas más integrados y coherentes. No obstante, los logros se han acompañado de ciertas limitaciones, como una distribución distorsionada de los recursos en los mercados de adquisiciones públicas y finanzas sociales.

# Introducción

La economía social ha crecido significativamente durante las últimas dos décadas en la República de Corea. Además de las EES existentes (ocho tipos distintos de cooperativas con sus propias leyes específicas), han surgido nuevos tipos de EES, como las cooperativas generales, las empresas sociales, las empresas comunitarias, las empresas de autosuficiencia y las iniciativas de emprendimiento social, con miras a responder a nuevas demandas sociales, en particular la creación de empleos y la inclusión social para las personas desfavorecidas. Los servicios sociales también se han expandido, han surgido en la sociedad nuevas soluciones para problemas sociales no resueltos y el número de estas empresas ha aumentado de forma significativa. Con el nacimiento de estos nuevos tipos de EES, se han establecido marcos legales e institucionales para regularlas y apoyarlas, se han diseñado y aplicado distintas políticas para promoverlas, y se han creado sistemas de apoyo, generalmente por medio de organizaciones intermediarias, para ayudarlas a establecerse y operar. En los últimos años, el paradigma de políticas para estas empresas ha evolucionado del apoyo financiero directo a empresas individuales a la creación de ecosistemas normativos propicios en los que pueden seguir desarrollándose y creciendo. Para tal fin, se han elaborado medidas de políticas más coherentes e integradas en distintos niveles de gobierno.

Seúl, que es la capital y el centro de las actividades económicas, sociales y culturales de la República de Corea, ha desempeñado una función de liderazgo en el desarrollo de su economía social, con abundantes recursos, una sociedad civil con capacidades relativamente maduras y la voluntad política de su gobierno para apoyar la economía social. En lo que respecta al establecimiento de marcos legales e institucionales, así como a la elaboración de políticas públicas tanto para la economía social como conjunto como para cada tipo de EES, Seúl se ha convertido en un buen ejemplo no solo para otros gobiernos locales, sino también para su propio gobierno central.

En este documento presentamos los marcos legales e institucionales y las políticas públicas que guiaron el crecimiento y el desarrollo de la economía social en Seúl y examinamos sus logros y limitaciones. Para que la economía social alcance su pleno potencial, los encargados de formular políticas deberían entender las características de la economía social y construir ecosistemas en los que las EES puedan prosperar. Esos ecosistemas están formados por cinco componentes principales (OCDE/UE 2017):

1. marcos legales e institucionales que aportan claridad, visibilidad y reconocimiento por medio de la definición de la naturaleza, la misión y las actividades de las EES;
2. acceso a las finanzas, como subvenciones e instrumentos de deuda y capital e inversiones pacientes y de impacto para satisfacer las necesidades de las EES;
3. acceso a mercados, en especial por medio de adquisiciones públicas preferenciales para los productos y servicios de las EES;
4. estructuras de apoyo empresarial que proporcionan capacitación, asesoramiento o servicios de consultoría para desarrollar las capacidades;
5. educación y competencias para promover el emprendimiento social y desarrollar nuevas soluciones para los desafíos sociales sin resolver.

Junto con estos cinco componentes, UNRISD (2019) considera que la investigación, la recopilación de datos y la transferencia de conocimiento son importantes componentes adicionales de tales ecosistemas. En especial, los estudios y las estadísticas son fundamentales para la formulación y la aplicación eficaces de políticas basadas en hechos comprobados, así como para obtener el reconocimiento social y político de la economía social, lo que aumenta la legitimidad del apoyo de políticas (Bouchard y Rousselière 2015). En el proceso de desarrollar y establecer esos ecosistemas, también es esencial la asociación cooperativa entre los agentes de la economía social y los gobiernos, ya que el diálogo abierto entre ellos lleva a enfoques más coherentes y estratégicos que permiten a la economía social aprovechar todo su potencial (Mendell y Alain 2013).

Sobre la base de la nota de exposición de conceptos del proyecto elaborada por UNRISD (2019) y el marco de la OCDE/UE (2017), examinamos los marcos legales e institucionales y las políticas públicas en Seúl, principalmente con un énfasis en los componentes fundamentales antes mencionados que contribuyen a un ecosistema propicio para que las EES prosperen con el paso del tiempo. A estos efectos, consideramos esos componentes en relación con los marcos legales e institucionales y las políticas públicas del gobierno central, porque dichos marcos han desempeñado una función en la orientación de tales políticas, pero también se han desarrollado de forma complementaria.

# 1 Situación actual de la economía social en la República de Corea

## 1.1 Concepto y alcance

Las prácticas y relaciones que podrían caracterizarse como propias de la economía social habían existido mucho antes de que surgiera el sistema de mercado moderno en la República de Corea. No obstante, no fue hasta finales de los años 90 del siglo pasado que los encargados de formular políticas empezaron a utilizar el término "economía social" para referirse a una amplia variedad de actividades encaminadas a abordar problemas sociales, como el desempleo y la pobreza, que el Estado o el mercado habían dejado sin resolver (UNRISD 2018). Sin embargo, todavía no existe una definición universalmente aceptada de la economía social, y su ámbito de aplicación preciso sigue siendo objeto de controversia en el país.

Dado que la finalidad del presente estudio es explorar las medidas de políticas públicas que respaldan la economía social en Seúl, conceptualizaremos la economía social tomando como referencia los reglamentos existentes[1]. El proyecto de Ley Marco sobre la Economía Social (LMES) es un proyecto legislativo que todavía está pendiente de aprobación en la Asamblea Nacional y que aspira a proporcionar una base legislativa amplia para el conjunto de la economía social en la República de Corea. La LMES define que la economía social abarca "todas las actividades económicas realizadas por organizaciones de la economía

[1] Esto no significa que el concepto de la economía social tal como se utiliza en las políticas públicas se haya definido sin el consentimiento de los agentes no gubernamentales de la economía social. Como se analizará en mayor profundidad más adelante, la estrecha asociación entre el sector público y el privado ha sido fundamental para el diseño y la ejecución de medidas de políticas relacionadas con la economía social tanto a nivel nacional como a nivel de Seúl.

social sobre la base de la solidaridad y la cooperación entre miembros; la gobernanza independiente, autónoma y democrática; y con el propósito de reducir la polarización, promover las economías locales, crear empleos dignos, prestar servicios sociales y fomentar la integración social y el bien común"[2]. Ese mismo proyecto de ley también define las EES como "una organización empresarial que persigue valores sociales y se ocupa de la compra, producción, distribución y consumo de bienes y servicios necesarios para ese fin". Entre los tipos de EES que se enumeran en el proyecto de ley figuran las cooperativas, las empresas sociales, las empresas comunitarias, las empresas de autosuficiencia, las corporaciones rurales y otras organizaciones similares. En este caso, las "cooperativas" se definen como en la Ley Marco sobre la Cooperación (LMC) recientemente enmendada, así como las cooperativas sujetas a ocho estatutos separados sobre cooperativas (cooperativas de consumidores llamadas *Saenghyup*, cooperativas agrícolas, cooperativas pesqueras, cooperativas forestales, cooperativas de producción de tabaco, cooperativas de crédito, cooperativas de crédito comunitarias llamadas *Saemaeulgeumgo*, y cooperativas de pequeñas y medianas empresas [pymes]).

El alcance de la economía social es objeto de debate en la República de Corea porque un número considerable de cooperativas se incluyen en ocho leyes distintas sobre cooperativas que se han formulado por medio de un fuerte apoyo normativo y un control estatal altamente institucionalizado. Estas leyes han sido criticadas por no cumplir los principios básicos de las cooperativas, como la autonomía, la independencia y la gobernanza democrática (Kim 2016). No obstante, recientemente se han diseñado y aplicado iniciativas normativas de los gobiernos nacional y locales para nuevos tipos de EES, como las cooperativas generales en virtud de la LMC, las empresas sociales, las empresas comunitarias y las empresas de autosuficiencia.

## 1.2 Principales tipos de EES en la actualidad

A continuación, examinamos los cuatro tipos más importantes de EES que son los principales objetivos de políticas mencionados anteriormente. A finales de 2018, se estimaba que había 19 439 empresas con 105 667 trabajadores y una facturación total de más de 6,39 billones de wones surcoreanos (KRW), que se distribuían de la siguiente forma:

***Cuadro 1: Situación actual de los cuatro tipos principales de EES en la República de Corea (2018)***

| **Tipo** | **Número de entidades** | **Número de trabajadores** | **Facturación total** (miles de millones de KRW) |
|---|---|---|---|
| Cooperativas | 14 550 | 30 035 | 1 904,9 |
| Empresas sociales | 2 123 | 45 522 | 4 122,6 |

[2] Hasta ahora se han elaborado cuatro proyectos de ley para la LMES en la República de Corea, que están siendo examinados por las comisiones permanentes competentes de la Asamblea Nacional. El proyecto de ley citado aquí es el último de los cuatro proyectos de ley. No existen grandes diferencias entre los proyectos de ley en lo que respecta a la estructura o el marco básico. El último proyecto de ley también refleja con mucha precisión lo que se ha debatido hasta ahora en las comisiones y las preferencias del gobierno.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Empresas comunitarias | 1 555 | 19 261 | 164,5 |
| Empresas de autosuficiencia | 1 211 | 10 849 | 201,7 |
| Total | 19 439 | 105 667 | 6 393,7 |

Fuente: Informe interdepartamental del Gobierno de la República de Corea. 2019.

### *1.2.1 Cooperativas*

Hoy en día, las cooperativas constituyen la mayor parte de la economía social de Corea. Como ya se ha mencionado, las cooperativas se clasifican de manera diferente en virtud de distintos reglamentos, incluida la LMC de 2012 y otras ocho leyes. La LMC ha facilitado enormemente el establecimiento de cooperativas, permitiendo que cualquier grupo de cinco o más miembros establezca y opere una cooperativa en todas las industrias, a excepción de las finanzas y los seguros, independientemente de la cantidad de capital inicial que puedan invertir. Como resultado de ello, han surgido cooperativas de trabajadores, cooperativas de múltiples partes interesadas y cooperativas sociales, además de las cooperativas de productores y consumidores que ya habían existido en virtud de reglamentos especiales[3].

No obstante, las cooperativas de trabajadores en la República de Corea se remontan a los años 20 del siglo pasado. Incluso antes de que se promulgara la LMC, un reducido número de empresas propiedad de trabajadores o gestionadas por estos operaban de forma efectiva como cooperativas de trabajadores (Shin 2016)[4]. Sin embargo, la aprobación de la LMC proporcionó a estas pocas empresas y cooperativas reconocimiento jurídico y fundamentos para recibir apoyo. Entre los nuevos tipos de EES que han sido establecidos por la ley, las cooperativas de múltiples partes interesadas generalmente reúnen a miembros de distintos contextos y con intereses diversos. Las cooperativas sociales, el tipo que surgió más recientemente, hacen referencia a organizaciones sin ánimo de lucro que promueven los derechos y las necesidades de bienestar de las poblaciones locales al realizar actividades empresariales y proporcionarles servicios y empleos.

### *1.2.2 Empresas sociales*

Las empresas sociales hacen referencia a organizaciones creadas en virtud de la Ley de Promoción de la Empresa Social (LPES), que se promulgó y entró en vigor en 2007. En la

[3] Como ya se ha mencionado, las cooperativas constituyen la mayor parte de la economía social coreana en términos de número de entidades y trabajadores, así como de facturación total. Sin embargo, en lo que respecta a las cooperativas en el marco de la LMC, estas representan la mayor parte de los cuatro tipos principales de EES en términos del número de entidades, pero suponen la menor proporción de ellas en cuanto al número de trabajadores y la facturación total por entidad, probablemente debido a la debilidad de su base de miembros y de los modelos empresariales.

[4] Las cooperativas de trabajadores organizadas voluntariamente en el período colonial japonés habían sido desmanteladas por el imperialismo japonés, pero volvieron a emerger en los años 90. En ese momento había dos tendencias para organizar las cooperativas de trabajadores, una basada en el movimiento sindical en la que los sindicatos se hacían cargo de las empresas en quiebra y las gestionaban de manera cooperativa, y la otra basada en el movimiento para organizar a las personas pobres y marginadas en barrios urbanos pobres para formar comunidades de autosuficiencia. Esas tendencias no tuvieron mucho éxito, pero proporcionaron la base para el desarrollo de empresas sociales y empresas autosuficientes recientemente (Shin 2016).

ley, una empresa social se define como una empresa que "persigue un objetivo social destinado a mejorar la calidad de vida de los residentes de la comunidad, proporcionando a grupos sociales vulnerables servicios sociales u oportunidades de empleo, o contribuyendo a las comunidades en la realización de sus actividades empresariales, como la fabricación o la venta de bienes y servicios". En función del objetivo principal o del énfasis de sus actividades, estas empresas pueden dividirse en tres tipos: las que proporcionan empleos o servicios para personas desfavorecidas; las que apoyan a comunidades locales; y las que desarrollan soluciones creativas e innovadoras para problemas locales (Ministerio de Empleo y Trabajo [MET] 2019).

Para ser clasificada como tal y obtener la certificación correspondiente, una empresa social debe cumplir un conjunto de criterios. En primer lugar, debe adoptar la forma de una organización según lo prescrito por el decreto presidencial, como una corporación, una asociación o una organización sin ánimo de lucro. En segundo lugar, debe contratar trabajadores asalariados para sus actividades empresariales, como la producción y distribución de bienes y servicios. Debe perseguir objetivos sociales y disponer de un proceso de toma de decisiones abierto a la participación de distintas partes interesadas, y generar ingresos operativos que representen por lo menos el 50 % de lo que gasta en concepto de costos y gastos laborales. Al menos dos tercios de los beneficios generados deben destinarse a los objetivos sociales en el mismo año fiscal. Por último, la empresa debe tener estatutos o un equivalente que defina sus objetivos y actividades empresariales, las estructuras y procesos de toma de decisiones, y una política de distribución y reinversión de las ganancias (Organismo de promoción de la empresa social de Corea [KoSEA] 2019a). No obstante, los criterios para la certificación impuestos por la LPES han sido criticados por ser demasiado restrictivos y por ignorar varios tipos de empresas cuyos objetivos principales son distintos a la creación de puestos de trabajo para personas desfavorecidas. En consecuencia, se está intentando ampliar el alcance de las empresas sociales y flexibilizar los criterios para la certificación.

### *1.2.3 Empresas comunitarias*

Las empresas comunitarias tienen su base legal en la Ley de Regeneración Urbana y Asistencia de 2013, que define las empresas comunitarias como "una empresa operada por residentes u organizaciones locales para mejorar el entorno de vida, revitalizar la comunidad local y crear ingresos y empleos mediante la utilización de varios recursos, como la mano de obra, el hábitat nativo, la cultura y los recursos naturales, entre otros, de la zona pertinente". Para ser considerada como empresa comunitaria, una organización debe estar *orientada a la comunidad*, atender a las *necesidades públicas*, mantener un nivel suficiente de actividades *empresariales*, y permitir *participar a la población local.* En otras palabras, el proceso de fundación de una empresa debe estar liderado por la comunidad y los miembros de esta también deben decidir sobre las cuestiones relativas a su establecimiento y funcionamiento (orientación a la comunidad). La empresa debe esforzarse por resolver problemas locales, contribuir a la comunidad local y buscar beneficios mutuos con la comunidad (necesidades públicas). Debe tener una estructura capaz de generar ingresos estables y suficientes de forma que pueda seguir operando incluso cuando se acaben las subvenciones (empresa). Y debe estar abierta a la participación de los residentes en la comunidad específica y sus recursos (carácter local) (Ministerio del Interior y Seguridad 2019).

### *1.2.4 Empresas de autosuficiencia*

La crisis financiera asiática de finales de los años 90 del siglo pasado causó estragos en la economía coreana, lo que se tradujo en despidos masivos, un aumento del desempleo y altas tasas de pobreza. También llevó a la promulgación de la Ley Nacional de Garantía de los Medios Básicos de Subsistencia, con el fin de asegurar un salario mínimo vital para todas las personas, independientemente de su capacidad para trabajar. La Ley también apoyó la creación de puestos de trabajo por agentes gubernamentales, la acumulación de activos, la búsqueda de empleo y los esfuerzos emprendedores de las personas pobres trabajadoras en el marco de una serie de programas de políticas de autosuficiencia (Ministerio de Salud y Bienestar [MSB] 2017). Las empresas de autosuficiencia son empresas dirigidas por beneficiarios del Programa nacional de garantía de los medios básicos de subsistencia y miembros del grupo de personas que viven en una situación cercana a la pobreza que participan en los grupos de trabajo de autosuficiencia de los centros locales de autosuficiencia[5].

El reconocimiento de una organización como empresa de autosuficiencia le da derecho a subvenciones de políticas, incluidas las destinadas a sufragar los costos y gastos de puesta en marcha y laborales. Para poder optar a la subvención, los beneficiarios del Programa y las personas que viven en una situación cercana a la pobreza deben representar al menos un tercio de sus miembros (y los beneficiarios del Programa al menos la quinta parte). La organización también debe poder pagar el salario mínimo a todos los participantes. Para poder beneficiarse de las subvenciones salariales, los beneficiarios del Programa que trabajen temporalmente en la organización deben trabajar un cierto número de días. La autonomía es un principio fundamental para estas empresas, pero el centro local de autosuficiencia y otros organismos gubernamentales o públicos pueden ayudarles activamente con la planificación empresarial, la formación de los directivos y otros aspectos hasta que logren la estabilidad (MSB 2019).

### *1.2.5 Las EES en Seúl en la actualidad*

Seúl, la capital de la República de Corea, tiene una población de 9,75 millones de habitantes, o casi el 20 % de la población del país; es el centro de la economía, la sociedad, la cultura y una próspera economía social. En diciembre de 2019, Seúl albergaba el 22,9 % de las cooperativas definidas en virtud de la LMC (Centro de apoyo a las cooperativas de Seúl 2020), así como el 18,9 % de todas las empresas sociales (Lifein 2019), en junio de 2019 también acogía el 6 % de todas las empresas comunitarias (Lifein 2019), y en febrero de 2016 el 11,9 % de las empresas de autosuficiencia (Fundación central para la autosuficiencia 2017).

El número de EES en Seúl ha estado creciendo un promedio de 550 al año, y se ha multiplicado de 718 en 2011 a 4 412 en febrero de 2019. De estas, 3 505 eran cooperativas

[5] En virtud de este Programa, los proyectos de trabajo de autosuficiencia del gobierno central tienen por objeto permitir a los hogares de bajos ingresos ser autosuficientes proporcionándoles oportunidades de trabajo. Cerca de 40 000 personas elegibles participan en unos 2 400 proyectos de este tipo cada año (MSB 2019).

(con 47 195 miembros y un capital de 50 400 millones de KRW en total[6]), 657 eran empresas sociales (376 certificadas y 281 precertificadas), 104 eran empresas comunitarias y 146 empresas de autosuficiencia (Gobierno Metropolitano de Seúl 2019b). A finales de 2016, la economía social de Seúl representaba el 0,5 % del producto interior bruto regional y el 0,5 % de todo el empleo de la región, y su contribución no ha dejado de aumentar desde entonces. En 2016, la economía social de Seúl generó 1,96 billones de KRW en ingresos totales y proporcionaba empleos a 19 800 personas en total; un aumento del 25 % y el 14 % en relación con los años previos, respectivamente. Al mismo tiempo, los ingresos medios por empresa eran des 875 millones de KRW, y el número de empleos por empresa era de 8,8 (Centro de Economía Social de Seúl [CESS] 2017a).

## 1.3 Marcos legales

Existen disposiciones legales que definen y establecen los fundamentos jurídicos del apoyo a las EES en la República de Corea. En cierta medida, estas disposiciones representan el reconocimiento oficial de las EES que habían estado surgiendo y creciendo espontáneamente en el país. Al mismo tiempo, también son herramientas con las que el Estado busca regular las EES y utilizarlas como instrumentos para lograr determinados objetivos de políticas. La existencia de esas legislaciones somete a las EES a una reglamentación jurídica, pero también les brinda el reconocimiento social y político que necesitan como agentes económicos, lo que les permite acceder con mayor facilidad al mercado general, las adquisiciones públicas, las finanzas sociales y convencionales y el apoyo de políticas. Por lo tanto, ese marco jurídico es fundamental para respaldar el crecimiento continuo de la economía social.

### *1.3.1 Intentos nacionales de innovaciones legislativas en favor de la economía social*

Todavía no existe un instrumento legislativo único que abarque el conjunto de la economía social en la República de Corea. Se han introducido numerosos reglamentos para distintos tipos de EES, dejándolas bajo el control y el apoyo de diferentes organismos gubernamentales. Los diferentes tipos de EES requieren distintas formas de apoyo; en consecuencia, la multiplicación de reglamentos destinados a ellas ha provocado el solapamiento del respaldo para algunos tipos y el abandono de otros. Por lo tanto, a fin de asegurar la eficiencia del apoyo de políticas para la economía social es necesario, como han señalado otras personas, crear un reglamento con un ámbito de aplicación general que abarque todos los diferentes tipos de EES.

Desde 2013, los partidos políticos han presentado varios proyectos de ley para la LMES con un alcance amplio. Su objetivo era introducir fundamentos jurídicos y normativos para integrar y simplificar el apoyo de políticas, que actualmente prestan distintos organismos, en un canal único, a fin de fortalecer de manera más eficiente el ecosistema de la economía social en todo el país. Desde entonces, los proyectos de ley de la LMES han dado lugar a proyectos de ley para otras leyes conexas, como el proyecto de Ley Especial sobre las Compras Públicas y el Apoyo a la Comercialización de Productos de EES en 2014, y los

[6] 1 dólar estadounidense = 1 120 KRW aprox. (febrero de 2019).

dos proyectos de ley para la Ley Marco sobre la Realización de Valores Sociales por el Sector Público, que también se propusieron en 2014. La Ley Especial establece como objetivo lo siguiente: "promover la compra de productos de empresas de la economía social y prestar apoyo a la comercialización de esos productos, con miras a hacer realidad los valores sociales por medio de adquisiciones públicas, y promover la difusión y el crecimiento de esas organizaciones y fomentar su innovación para resolver problemas sociales". Por otro lado, la finalidad declarada de la Ley Marco es proclamar "la realización de valores sociales" como "el principio operativo central del sector público y, con ello, aumentar significativamente la orientación pública de la sociedad coreana en su conjunto promoviendo valores sociales en la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas por organizaciones públicas" (Ministerio de Legislación Gubernamental 2018).

Estos proyectos de ley son importantes para toda la economía social, y el actual gobierno central, cuya agenda en materia de cuestiones normativas de alta prioridad incluye la promoción de la economía social, ha estado trabajando de cara a su tramitación. Sin embargo, estos proyectos de ley siguen pendientes, principalmente debido a la obstrucción del principal partido de la oposición.

### *1.3.2 Ordenanzas municipales sobre la economía social en Seúl*

Antes de que se presentara cualquiera de estos proyectos de ley en la Asamblea Nacional, ya se habían establecido varios marcos legales que repercutían directamente en la economía social (véase el Cuadro 2). Entre estos, la enmienda de la Ordenanza municipal sobre la promoción de las empresas sociales (2009) en 2012 supuso un cambio normativo del apoyo directo al indirecto, y la Ordenanza marco sobre la economía social, promulgada en 2014, consolidó este cambio normativo junto con las ordenanzas municipales sobre compras públicas y apoyo a la comercialización de los productos de las EES y sobre las adquisiciones públicas para la realización de valores sociales. La temprana promulgación y entrada en vigor de estas leyes en Seúl han servido de inspiración a muchos otros gobiernos locales y al poder legislativo nacional para proponer y promulgar estatutos similares. En 2012, el Consejo Metropolitano de Seúl (CMS) también aprobó la Ordenanza municipal sobre la creación y administración del Fondo de inversión social, con lo que allanó el camino para que el apoyo normativo a las EES pasara de la financiación directa a las EES individuales al apoyo indirecto a través del fomento de los ecosistemas para la economía social.

La promulgación de la Ordenanza marco sobre la economía social es especialmente relevante, ya que hace lo siguiente:

- "establece la idea, los agentes y los principios comunes de la economía social";
- define el concepto de valores sociales y el alcance y los principios de las organizaciones de la economía social necesarios para "revitalizar la economía social en Seúl y reforzar los ecosistemas para su sostenibilidad";
- requiere el establecimiento del plan maestro de la economía social cada cinco años;
- establece un partenariado público-privado para la creación y el funcionamiento del Comité de Economía Social, encargado de deliberar sobre la planificación y aplicación de medidas y planes de políticas en materia de económica social;

- requiere la designación de zonas especiales de economía social y el apoyo a esas zonas;
- permite la creación y el funcionamiento del CESS como el organismo central de apoyo intermediario para la economía social de toda la ciudad;
- requiere la provisión de apoyo a la gestión y subvenciones para las organizaciones de economía social;
- establece las bases para el apoyo financiero y los fondos públicos;
- establece el proceso para proporcionar capacitación y apoyo a la investigación;
- requiere la compra de productos y servicios de organizaciones de la economía social para fines públicos;
- presta apoyo a las asociaciones de organizaciones de la economía social; aboga por una mayor participación de las empresas privadas;
- alienta las relaciones internacionales en materia de la economía social;
- insta a organizar campañas públicas y a conceder premios a organizaciones de la economía social con miras a sensibilizar a la opinión pública;
- requiere la inspección y la orientación de las organizaciones de la economía social que reciben apoyo financiero.

Entre los reglamentos específicos promulgados por el CMS para las EES figuran la Ordenanza municipal sobre la promoción de las empresas sociales; la Ordenanza municipal sobre el apoyo a proyectos de autosuficiencia; la Ordenanza municipal sobre el apoyo a la promoción de cooperativas; y la Ordenanza municipal sobre el apoyo a la regeneración urbana. Todas estas ordenanzas municipales tienen sus equivalentes en reglamentos nacionales, con los que comparten antecedentes, finalidades y contenidos similares.

### *Cuadro 2: Ordenanzas de Seúl sobre la economía social*

| Ordenanza | Aprobado por | En vigor desde |
|---|---|---|
| Ordenanza municipal sobre la promoción de las empresas sociales | CMS | 2009 |
| Ordenanza municipal sobre el apoyo a proyectos de autosuficiencia | CMS | 2011 |
| Ordenanza municipal sobre el apoyo a las actividades de construcción comunitaria | CMS | 2012 |
| Ordenanza municipal sobre el apoyo a la regeneración urbana | CMS | 2015 |
| Ordenanza municipal sobre la creación y administración del Fondo de inversión social | CMS | 2012 |
| Ordenanza municipal sobre el fomento del comercio justo | CMS | 2012 |
| Ordenanza municipal sobre el apoyo a la promoción de cooperativas | CMS | 2013 |
| Ordenanza municipal sobre las compras públicas y el apoyo a la comercialización de los productos de EES | CMS | 2014 |
| Ordenanza marco sobre la economía social | CMS | 2014 |
| Ordenanza municipal sobre las adquisiciones públicas para la realización de valores sociales | CMS | 2014 |

| | | |
|---|---|---|
| Ordenanza sobre la promoción de productos de EES en las adquisiciones públicas | OMES | 2014 |
| Ordenanza sobre la promoción de las cooperativas escolares | OMES | 2015 |

*OMES: Oficina Metropolitana de Educación de Seúl.

# 2 Sistema de formulación y apoyo de políticas para la economía social

## 2.1 El sistema nacional

### *2.1.1 Partenariado público-privado para la elaboración y la aplicación de políticas en materia de economía social*

Con los años, el gobierno central ha ampliado el alcance de la economía social, empezando con programas para empresas de autosuficiencia (MSB en 1996), luego con la promoción de la creación de empleo para empresas sociales (MET en 2003), y el apoyo a las empresas comunitarias (Ministerio de Interior y Seguridad en 2011). A esto le ha seguido la aprobación de la LMC en 2012 (basada en el proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas). No obstante, sigue habiendo una necesidad acuciante de establecer un marco normativo general que abarque todos estos instrumentos. Pero la falta de avances en los esfuerzos para promulgar la LMES ha provocado que diferentes departamentos y organismos elaboren y apliquen sus propias medidas de políticas para distintos tipos de EES. La promoción de la economía social es, sin embargo, uno de los 100 objetivos de políticas de alta prioridad del gobierno actual de Moon Jae-in, que fue investido en 2017. En consecuencia, el gobierno central se ha propuesto aumentar la eficacia y la eficiencia de la política de economía social promoviendo la creación de un marco coherente e integrado de apoyo de políticas.

A efectos de establecer políticas de economía social eficaces y eficientes, el gobierno debería asegurarse de que las distintas partes interesadas de la economía social participen activamente en el proceso de formulación de políticas. Esta construcción conjunta de políticas públicas permite a la economía social aprovechar plenamente su potencial por medio de enfoques más coherentes y estratégicos, al tiempo que reduce la asimetría de información a través de los debates, con lo que disminuyen los costos de transacción al aplicar o ajustar las medidas de políticas. Además, los gobiernos pueden adoptar medidas normativas más eficaces e innovadoras cuando en el proceso de formulación de políticas participa una gama más amplia y diversa de agentes, en lugar de diseñar o aplicar políticas de manera unilateral (Mendell y Alain 2013).

La Red de la economía social de Corea (KSENET) representa al sector no gubernamental en los partenariados público-privados para una gobernanza eficaz de la formulación de políticas en la economía social en todo el país. KSENET, que es una red de varias asociaciones de EES, propuso a todos los candidatos que se presentaron a las últimas elecciones presidenciales medidas normativas fundamentales necesarias para impulsar la economía social. Estas medidas incluían la formación de un comité presidencial sobre la economía social, la aceleración del proceso de aprobación de la LMES y medidas

específicas para promover la economía social y lograr una sociedad y una economía sostenibles.

El gobierno de Moon ha acordado aplicar muchas de estas medidas propuestas una vez que se promulgue la tan esperada LMES. En consecuencia, el comité presidencial sobre la economía social se constituirá como un órgano consultivo público-privado para el desarrollo de la economía social por medio de la elaboración y la aplicación de políticas coherentes e integradas en materia de economía social. En la actualidad, el Comité presidencial de empleo cuenta con el Subcomité de economía social, formado por miembros procedentes tanto de la administración pública como del sector privado, que elabora medidas normativas para impulsar la economía social en el plano nacional, como medidas para promover las finanzas sociales, desarrollar los agentes de la economía social y apoyar a las cooperativas escolares (KSENET 2018).

En este proceso, el Consejo de consulta y cooperación interdepartamentales centrado en el Ministerio de Economía y Finanzas, integrado por funcionarios de 13 departamentos, desempeña una función importante en la coordinación y la adaptación de las distintas medidas normativas para la economía social que son diseñadas y aplicadas por diferentes departamentos, así como por el gobierno nacional y los gobiernos locales, con miras a la ejecución eficaz y eficiente de las medidas de políticas (Informe interdepartamental 2017a). El Ministerio de Economía y Finanzas ha organizado el departamento de economía social a fin de respaldar este proceso.

### *2.1.2 Organismos de apoyo intermediarios*

Las políticas públicas definidas a menudo son aplicadas directamente por los ministerios pertinentes, pero principalmente por medio de organizaciones intermediarias de apoyo. El Organismo de promoción de la empresa social de Corea (KoSEA) es el líder entre los organismos intermediarios que prestan apoyo a la economía social, en especial a las empresas y cooperativas sociales en el marco de la LMC. Asimismo, el KoSEA actúa como coordinador del gobierno central de los organismos intermedios creados por el sector privado. El MET, el principal ministerio responsable de las empresas sociales, puso en marcha el KoSEA en 2011 en el marco de la LPES, y desde entonces ha encomendado al organismo varios proyectos, por ejemplo, las incubadoras de emprendedores sociales, el respaldo a empresas sociales de nueva creación, la prestación de apoyo en materia de consultoría de gestión y comercialización, evaluación y seguimiento, y la sensibilización de la opinión pública acerca de la economía social[7]. El KoSEA designa 16 organismos intermediarios integrados regionales y delega sus tareas conforme a ello. Esos organismos regionales suelen ser asociaciones de organizaciones locales de economía social, organizaciones profesionales de la economía social y centros de apoyo locales de la economía social creados por el sector privado.

[7] Cabe destacar que estas actividades para desarrollar la capacidad de la comunidad de la ESS, en especial de la juventud, habían sido iniciadas por el gobierno central, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, aunque de manera fragmentada antes del establecimiento del KoSEA, que empezó a coordinar estas actividades.

## 2.2 El sistema de Seúl

### *2.2.1 Partenariado público-privado para la gobernanza de la formulación de políticas en materia de economía social*

La política de economía social de Seúl se basa en redes de asociaciones entre distintos agentes del sector privado y partenariados público-privados para la gobernanza como sus dos pilares principales. Desde su investidura en 2012, el gobierno del alcalde Park Won-soon ha estado desarrollando e impulsando la política de economía social de Seúl en estrecha consulta con agentes no gubernamentales. La Red de economía social de Seúl, establecida en 2012, representa a las redes de asociaciones entre distintos agentes del sector privado de la ESS en Seúl.

Sus miembros se reunieron con el alcalde Park para proponer la creación de un sistema más eficaz para el partenariado público-privado para la gobernanza. Las dos partes acordaron la organización del Partenariado público-privado de formulación de políticas para la economía social en Seúl (en adelante, el Partenariado), a través del cual debatirían y establecerían planes y medidas básicos para la política de economía social. Desde entonces, el Partenariado ha seguido celebrando reuniones periódicas para intercambiar información actualizada sobre las iniciativas del GMS y los agentes no gubernamentales, y para decidir y supervisar conjuntamente las medidas de políticas y los presupuestos relativos a la economía social en Seúl (CESS 2016a y 2016b).

Al reforzar las asociaciones entre el sector público y el privado, el Partenariado ha sido vital para la gobernanza eficaz de la economía social en Seúl. Como ejemplo, ha inspirado la creación del Foro de la Economía Social en la Asamblea Nacional y las comisiones de economía social de los partidos políticos; ha alentado a los candidatos a presentar manifiestos sobre la economía social durante sus campañas para las elecciones nacionales y locales; y ha fomentado un entorno político favorable para la economía social en todo el país con la creación del Consejo de Gobiernos Locales sobre la Economía Social y Solidaria. Este Consejo, fundado con la misión de crear puestos de trabajo y revitalizar las comunidades locales mediante la promoción de la economía social, cuenta actualmente con 47 gobiernos locales de toda la República de Corea, incluidos 18 de los 25 distritos autónomos de Seúl (CESS 2019). Además, el Partenariado lideró el proceso de preparación del Foro Global de la Economía Social (GSEF) y participa en su funcionamiento como una de las organizaciones que lo copresiden junto con el GMS. El Partenariado sigue participando en una amplia variedad de otras actividades de relaciones e intercambios internacionales, difundiendo el modelo de la economía social de Seúl por todo el mundo.

### *2.2.2 Organismos de apoyo intermediarios*

El Centro de Economía Social de Seúl (CESS), un organismo intermediario importante del GMS que presta apoyo a las EES, fue fundado en enero de 2013 como un partenariado público-privado. En los primeros días del gobierno del alcalde Park, el sector no gubernamental propuso que el énfasis de la política de economía social pasara de prestar apoyo financiero temporal a las EES individuales a fomentar un ecosistema sostenible para las EES como un elemento propicio para su cooperación. La respuesta del GMS fue adoptar

el *Crecimiento de la economía de Seúl sobre la base de la inclusión y la solidaridad* como su principal visión de política económica, y optar por fomentar el ecosistema para la economía social como uno de sus objetivos normativos fundamentales. El GMS estableció el plan básico para el CESS, y el Partenariado definió sus funciones y su condición. Posteriormente, el GMS encargó a la Red de economía social de Seúl, un asociado fundamental del Partenariado, la tarea de gestionar el nuevo centro (CESS 2016a).

Entre las tareas del CESS figuran, entre otras: captar y prestar apoyo de desarrollo a agentes de la economía social; definir y respaldar la comercialización de los modelos empresariales de las EES; prestar apoyo de consultoría de gestión y comercialización a EES; fomentar las plataformas en línea y fuera de línea de creación de redes entre EES; facilitar las adquisiciones públicas de productos de EES; investigar y desarrollar medidas de políticas para la economía social; y realizar otros proyectos reconocidos como necesarios para promover la economía social (CESS 2019).

Además de apoyar activamente la creación de centros similares en los distritos autónomos y sus agendas locales, el Centro también promueve la elaboración de estrategias locales para fomentar la economía social como una solución a las disparidades regionales en materia de desarrollo. Como resultado, 23 de los 25 distritos de Seúl disponen actualmente de sus propias redes y centros de economía social, y el CESS opera como centro nodal. Igualmente, se han creado agrupaciones de colaboración en la economía social en 15 distritos, y 12 distritos también están participando en el proyecto de desarrollo de zonas especiales de economía social para reunir a las EES locales con el fin de resolver problemas locales (CESS 2019).

En su plan de promoción del ecosistema para la economía social de la ciudad, el GMS tenía como objetivo limitar su función a una capacidad “suplementaria”, permitiendo que la sociedad civil encontrara y desarrollara soluciones y prestando apoyo sólo cuando esas iniciativas civiles se quedaran cortas. Se consideró que esa postura era necesaria para mejorar la sostenibilidad de la economía social. No obstante, la mayoría de los proyectos conexos, incluido el CESS, sigue operando dentro del presupuesto del GMS. Esto compromete la autonomía y la independencia del CESS, y también aumenta el riesgo de que un cambio en el gobierno pueda amenazar fundamentalmente la política de ocho años del GMS en materia de apoyo a la economía social.

# 3 Principales iniciativas

Las EES generan ganancias financieras manteniendo operaciones de mercado. Al mismo tiempo, también realizan valores sociales y públicos al crear empleos dignos, prestar servicios sociales y promover la regeneración urbana en las economías locales. La tendencia normativa reciente ha sido fomentar los ecosistemas y eliminar obstáculos para que las EES puedan desempeñar estas funciones sin interrupciones. Entre los ejemplos fundamentales de medidas de políticas figuran la introducción de disposiciones jurídicas para el apoyo oficial de políticas; la facilitación de iniciativas de finanzas sociales; la concesión de un trato preferente a las EES en las adquisiciones públicas y la ayuda para que sean pioneras en los mercados; el apoyo y la mejora de la gestión de las capacidades

de las EES; y la provisión de educación y capacitación para desarrollar agentes competentes para la economía social. En esta sección exploramos algunas de las principales iniciativas normativas puestas en marcha por el gobierno central y el GMS con miras a desarrollar ecosistemas sostenibles para la economía social.

## 3.1 Desarrollo de los recursos humanos

### *3.1.1 Plan maestro de desarrollo de los recursos humanos para la economía social*

Para que la economía social se desarrolle y siga creciendo, es necesario capacitar a las personas activas en las esferas pertinentes y atraer a personas competentes al sector. Dada la breve historia de la economía social y la falta de exposición y entendimiento de la misma en la vida diaria, la sensibilización pública acerca de la economía social sigue siendo escasa. Se han realizado esfuerzos para desarrollar los recursos humanos por medio de la educación y la capacitación a fin de alentar las actividades de la economía social, pero todavía no son suficientes.

En 2017, el MET realizó un estudio sobre el nivel de educación y capacitación que impartían los organismos gubernamentales para la economía social, y constató que, en 2017, 114 organizaciones ofrecían 321 programas, que ayudaban a educar y capacitar a 58 683 personas en total (Cuadro 3).

***Cuadro 3: Número de participantes por tipo de participante y organización (2017)***

| Participante/ organización | No gubernamental | Pública | Organismos intermediarios | Guberna-mental | Se desconoce | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Estudiantes** | 592 | 1 069 | 1 611 | 5 652 | 220 | 9 144 |
| **Público general** | 1 218 | 3 029 | 4 081 | 1 170 | 564 | 10 062 |
| **Aspirantes a emprendedores** | 1 314 | 4 453 | 10 470 | 408 | 491 | 17 136 |
| **Trabajadores de EES** | 4 762 | 2 466 | 8 894 | 277 | 555 | 16 954 |
| **Funcionarios/ otros** | 0 | 0 | 3 209 | 2 178 | 0 | 5 387 |
| **Total** | 7 886 (13 %) | 11 017 (19 %) | 28 265 (48 %) | 9 685 (17 %) | 1 830 (3 %) | 58 683 (100 %) |

Fuente: Informe interdepartamental del Gobierno de Corea 2018a (utilizado con permiso)

En lo que respecta al contenido, la mayoría de los programas consistían en impartir educación general y básica sobre la economía social o una formación introductoria sobre el emprendimiento social. La gran mayoría, o el 82 %, eran programas de tipo conferencia, y solo el 13 % implicaban sesiones prácticas y viajes sobre el terreno. También se necesitaban programas más participativos que permitieran a los alumnos participar y experimentar las actividades de la economía social y poner en práctica las competencias necesarias para iniciar y gestionar EES. Los aspirantes a emprendedores (29 %) y los trabajadores de EES (29 %) constituían la mayoría de los participantes, y los estudiantes

de primaria y secundaria solo el 16 %. Había una falta de estrategia o de inversiones necesarias para asegurar el crecimiento sostenible de las EES tras su establecimiento por medio de educación y capacitación de calidad. La ausencia de un sistema de apoyo amplio también implicaba que gran parte de la educación y la capacitación impartidas a las EES se mantuviera compartimentada y no garantizara la continuidad entre programas. Los medios existentes para evaluar y estudiar el estado de la educación y la capacitación eran limitados, mientras que todavía era necesario desarrollar la infraestructura para formas de educación y capacitación más accesibles en línea.

En consecuencia, en julio de 2018, el gobierno de Moon publicó el Plan maestro de desarrollo de los recursos humanos para la economía social, un plan interdepartamental, como una de las medidas normativas para promover la economía social (Informe interdepartamental 2018a). Con arreglo a este Plan, el gobierno intentó abordar esas cuestiones, en primer lugar, aumentando el número de equipos beneficiarios de su Programa de apoyo al emprendimiento juvenil social. El programa selecciona equipos de jóvenes de emprendimiento social con ideas empresariales innovadoras y creativas y otorga a cada uno de ellos un fondo de puesta en marcha (desde 10 a 50 millones de KRW), un espacio de trabajo y capacitación y asesoramiento para ayudarles a empezar. Una vez que están en funcionamiento, el programa continúa apoyando su crecimiento hasta que se convierten en empresas sociales en toda regla. El programa fue iniciado por el MET en 2011, que había aprobado y ampliado las distintas iniciativas de fomento de las generaciones futuras de empresas sociales puestas en marcha por los organismos de apoyo intermediarios privados para la economía social, incluidos Working Together Foundation y SEED:S. En 2019 se amplió su ámbito de aplicación, lo que se tradujo en la creación de 800 equipos emprendedores ese año. A partir de ahora, su plan es crear y apoyar anualmente 1 000 equipos nuevos (KoSEA 2019b).

### *Cuadro 4: Programa de apoyo al Emprendimiento Social de Jóvenes (2011-2018)*

| Año | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| N.º objetivo | 320 | 320 | 320 | 350 | 400 | 500 | 500 | 675 | 3 385 |
| N.º apoyados | 312 | 341 | 340 | 359 | 409 | 501 | 511 | 680 | 3 453 |
| N.º de participantes | 1 302 | 1 315 | 1 229 | 1 326 | 1 551 | 1 810 | 1 755 | 2 332 | 12 620 |
| N.º de empresas sociales creadas | 213 | 262 | 268 | 337 | 379 | 494 | 494 | 667 | 3 114 |

Fuente: KoSEA 2019b (reproducido con permiso)

En segundo lugar, el gobierno preveía aumentar el respaldo a los programas de capacitación y educación para que los institutos y las universidades pudieran ampliar sus cursos especializados diseñados para capacitar a líderes de la economía social, con énfasis en un fuerte sentido de responsabilidad y un espíritu emprendedor. El Programa de liderazgo de la economía social es un programa no vinculado a una titulación que utiliza la infraestructura educativa existente en las universidades para apoyar a estudiantes y trabajadores de EES para convertirse en futuros líderes de la economía social. De 2013 a 2017, la política fue acoger este programa en tres universidades cada año, y en 2018 esta

cantidad se incrementó a cuatro por año. Como resultado, el programa ha alcanzado un total de 613 graduandos y siete de las universidades que lo acogieron han puesto en marcha ahora programas de titulación relacionados con la economía social (KoSEA 2018a). El nuevo plan del gobierno central contempla aumentar el número de universidades anfitrionas hasta 20 para 2022, y premiar a las universidades ejemplares brindándoles la oportunidad de colaborar con otras instituciones de enseñanza superior de primer orden en todo el mundo y dando a los estudiantes la posibilidad de participar en intercambios y actividades de capacitación en el extranjero.

En tercer lugar, el plan del gobierno de Moon tiene por objeto educar en las escuelas primarias y secundarias sobre la economía social y las prácticas de cooperación, mediante la inclusión de contenidos relacionados con la economía social en el programa de estudios público. Han de elaborarse y distribuirse libros de texto y material didáctico para que puedan complementar los estudios sociales y otras asignaturas relacionadas. La economía social también se incluirá como una asignatura esencial cuando se revise el programa de estudios público en el futuro. El gobierno también promoverá el desarrollo y la creación de cooperativas escolares para propiciar la participación estudiantil en la creación y gestión de estas y aprender sobre la economía social en el proceso. En abril de 2018, se habían establecido 60 cooperativas escolares que operaban por todo el país.

### *3.1.2 Programas para el desarrollo de los recursos humanos en Seúl*

El GMS también reconoce que el desarrollo de los recursos humanos para la economía social es crucial para fomentar ecosistemas sostenibles para la economía social y garantizar su crecimiento cualitativo. En 2013, el GMS constituyó el Grupo de desarrollo de agentes de la economía social reuniendo a diversas partes interesadas, como agentes de EES, funcionarios de la educación, investigadores, funcionarios del GMS y el CESS, y estableció una hoja de ruta. Como resultado, se creó la Academia de Economía Social con la misión de proporcionar la formación práctica y de desarrollo de capacidades básicas necesaria para poner en marcha y gestionar EES. La hoja de ruta también preveía expandir la red entre expertos y alumnos. Durante seis años, de 2013 a 2018, el GMS prestó apoyo para el desarrollo de 45 cursos y la administración de 131 cursos, y ayudó a un total acumulado de 7 960 personas a completar sus cursos. Se ha alentado a las instituciones encargadas de impartirlos a que los diseñen de manera que los alumnos puedan participar activamente. Una encuesta entre antiguos alumnos, realizada en agosto de 2016, reveló que el 88 % de los alumnos continuaron trabajando en la economía social, y el 31 % de los alumnos que inicialmente no habían trabajado en el sector habían entrado en él por primera vez, ya sea obteniendo un empleo o poniendo en marcha sus propias empresas (CESS 2016a y 2019).

También se creó una plataforma de aprendizaje en línea[8] para proporcionar información sobre los cursos de educación y capacitación, los instructores, el material didáctico y anuncios clasificados sobre empleos disponibles en Seúl. Esa plataforma accesible ofrece actualizaciones periódicas sobre las oportunidades de aprendizaje disponibles, facilita el acceso de los ciudadanos y ayuda a la ciudad a ahorrar en los costos relacionados con la administración de los cursos.

[8] http://academy.sehub.net/.

Durante cinco años, de 2012 a 2016, el GMS acogió el Proyecto Wiki Seúl, que alentaba a los ciudadanos a presentar ideas creativas para resolver problemas sociales, y captaba y apoyaba a agentes innovadores para fomentar la economía social en consecuencia. El sitio web [9] había recopilado un total de 1 949 ideas. Tras la evaluación y el examen, se seleccionaron 195 ideas sobre diversos temas, como la educación, los servicios de cuidados, la cultura y el arte, la manufactura y la protección medioambiental, y se crearon 195 equipos emprendedores para traducir estas ideas en la realidad. De los equipos participantes, el 36,9 %, o 72 equipos, pusieron en marcha una empresa, y 43 de ellos entraron en el sector de la economía social (CESS 2017b).

El CESS también proporciona oportunidades de intercambio y capacitación en el extranjero para promover el desarrollo de medidas normativas avanzadas, reforzar las relaciones internacionales y mejorar la competitividad de las EES de Seúl. Hay dos programas principales: el programa de capacitación estratégica y el de capacitación tecnológica. En el caso del primero, los participantes se seleccionan de acuerdo con los objetivos de políticas predefinidos correspondientes a las tareas estratégicas para la economía social del GMS, que incluyen la innovación de los servicios sociales, el logro de una inclusión laboral de calidad, la promoción de la regeneración urbana y el desarrollo de comunidades basadas en activos. Los descubrimientos realizados por los participantes se difunden a otras EES en Seúl. En cuanto al segundo programa, los participantes que trabajan en industrias que requieren especialización o cuestiones relacionadas con las EES son enviados a instituciones de enseñanza e investigación que proporcionan programas apropiados en el extranjero. Como alternativa, se puede invitar a Seúl a expertos extranjeros para que participen en discusiones y sesiones de capacitación, de manera que los ciudadanos de Seúl puedan aprender de sus conocimientos especializados (CESS 2018).

En cooperación con el GMS, la OMES ha elaborado y distribuido libros de texto sobre la economía social para que los alumnos de las escuelas de primaria y secundaria aprendan los valores sociales que defiende la economía social y entiendan el futuro del trabajo en una sociedad en constante cambio. En 2013, la OMES también promulgó la Ordenanza sobre la promoción de las cooperativas escolares, y en 2017 creó el Centro de cooperativas escolares de Seúl para fomentar y respaldar el establecimiento y la gestión de cooperativas escolares. Gracias a estas medidas normativas, el número de cooperativas escolares en Seúl ha aumentado de una en 2013 a 25 en abril de 2019.

## 3.2 La economía social y las adquisiciones públicas

La política de adquisiciones preferenciales permite a las organizaciones gubernamentales dar preferencia en las adquisiciones públicas a los productos y servicios de las pymes, las organizaciones de investigación y desarrollo, las empresas que promueven la protección medioambiental y la reducción del carbono y las empresas gestionadas por personas desfavorecidas, entre otras. Es una de las formas indirectas de apoyo que el Estado presta a personas que necesitan apoyo de políticas por medio de la compra de los productos y servicios que producen, en lugar de concederles directamente ayudas o subvenciones. Las

[9] wikiseoul.sehub.net.

formas directas de apoyo de políticas tienden a tener un efecto duradero limitado. Dar prioridad a los productores desfavorecidos o innovadores, asegurando que las organizaciones públicas continúen comprando sus productos y servicios, puede ayudar a aumentar el empleo para los grupos desfavorecidos que el Estado pretende beneficiar, como las mujeres, las personas con discapacidades y las personas pobres. Esta política también permite que las EES reinviertan los ingresos que obtengan de los clientes públicos en sus operaciones o en las comunidades locales, lo que refuerza la sostenibilidad de sus estructuras de empleo y crecimiento. El gobierno central también aplica una política de adquisiciones preferenciales de empresas sociales (KoSEA 2018b)[10].

### *3.2.1 La política del gobierno central de adquisiciones preferenciales de empresas sociales*

Como parte del plan que anunció en octubre de 2017 para promover la economía social, el gobierno de Moon propuso aumentar los canales de distribución y el apoyo a la comercialización de las EES. Sin embargo, incluso antes del cambio propuesto, en la República de Corea los dirigentes de organizaciones públicas estaban obligados a dar prioridad a las compras de productos y servicios de pymes y empresas sociales, en virtud de la Ley de la Facilitación de las Compras de Productos Fabricados por Pymes y de Apoyo para el Desarrollo de sus Mercados. La Ley también les exigía que informaran al ministro de empleo y trabajo sobre sus presupuestos de gastos para dichas compras en un año fiscal determinado a más tardar en febrero del año siguiente. El ministro también estaba obligado por ley a compilar estos registros de compras y publicarlos en el sitio web del MET antes del 30 de abril.

De conformidad con la Ley, 841 organizaciones públicas estaban obligadas a informar sobre sus compras en 2018 y a presentar sus planes de compras en 2019. Entre ellas figuran 53 organismos del gobierno nacional, 260 gobiernos locales, 338 organizaciones públicas (empresas públicas e instituciones semipúblicas o gubernamentales), 151 empresas públicas locales, 34 hospitales públicos locales y seis corporaciones con fines especiales (la Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas, la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras, la Federación Nacional de Cooperativas Forestales, el Banco de Corea, la Federación de Pequeñas y Medianas Empresas de Corea y la Cámara de Comercio de Corea). El GMS y los 25 distritos autónomos también están incluidos entre estas organizaciones.

[10] Otros sujetos igualmente priorizados en las adquisiciones públicas, además de las empresas sociales, son las pymes, las empresas innovadoras, las empresas de mujeres, las empresas que contratan a personas con discapacidades, los productores con discapacidades graves, los productores que son Héroes Nacionales o sus descendientes, y las empresas que producen bienes y servicios “verdes” (KoSEA 2018b).

### *Cuadro 5: Organizaciones obligadas a informar sobre los registros de compras de 2018 y los planes de compras de 2019*

| Tipo | Gobierno nacional | Gobiernos locales | | Oficinas de educación | Empresas públicas | Instituciones semigubernamentales | Otras instituciones públicas | Empresas públicas locales | Hospitales públicos locales | Otras corporaciones con fines especiales | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Regionales | Locales | | | | | | | | |
| **N.º** | 53 | 17 | 226 | 17 | 35 | 93 | 209 | 151 | 34 | 6 | 841 |

Fuente: MET 2018 (utilizado con permiso)

Las organizaciones públicas que deseen realizar compras preferenciales de empresas sociales pueden visitar la tienda en línea 36.5+[11], un centro comercial electrónico en línea operado por el KoSEA, para buscar y comprar productos de empresas sociales. También existen tiendas no virtuales de 36.5+, incluidas 10 tiendas independientes y 89 tiendas compartidas. Las tiendas compartidas están ubicadas principalmente dentro de tiendas de cooperativas de consumidores. El Servicio de adquisiciones públicas también ofrece el Sistema de adquisiciones electrónicas en línea de Corea (KONEPS)[12], que incluye la tienda exclusiva de la economía social[13]. El Centro de apoyo a las adquisiciones públicas del KoSEA también proporciona un canal para las adquisiciones públicas.

### *Cuadro 6: Adquisiciones públicas preferenciales de empresas sociales (2012-2018) (en millones de KRW)*

| Año | Total de compras (A) | Compras de EES (B) | Porcentaje (B) respecto de (A) | Número de organizaciones públicas |
|---|---|---|---|---|
| **2012** | 35 991 782 | 191 633 | 0,53 | 504 |
| **2013** | 38 858 926 | 263 186 | 0,68 | 751 |
| **2014** | 37 225 488 | 355 026 | 0,95 | 764 |
| **2015** | 38 496 886 | 595 727 | 1,55 | 777 |
| **2016** | 41 117 067 | 740 139 | 1,80 | 783 |
| **2017** | 46 309 231 | 942 815 | 2,04 | 832 |
| **2018** | 46 755 468 | 1 059 549 | 2,27 | 841 |

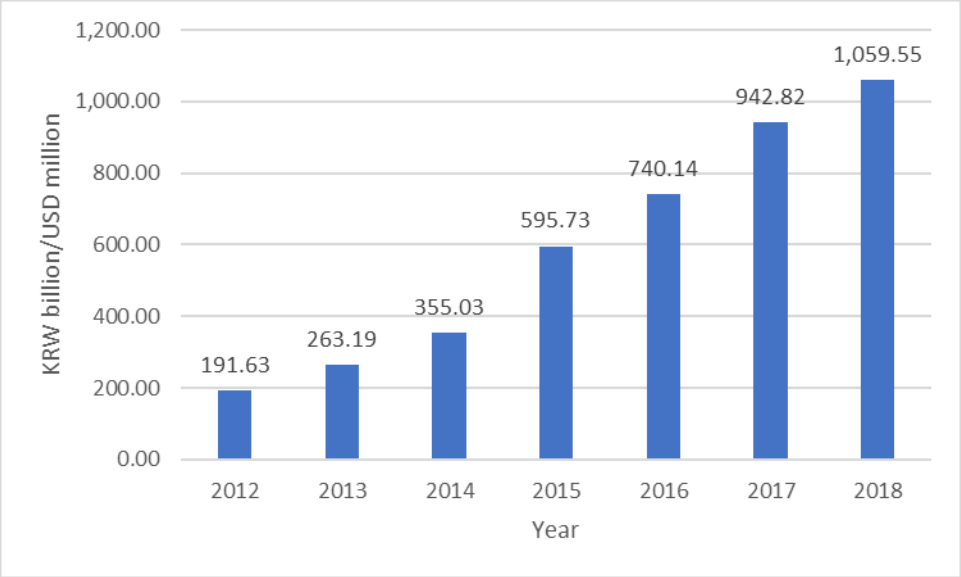
Fuente: MET, 2013 a 2019 (reproducido con permiso)

[11] www.sepp.or.kr.

[12] El KONEPS es un avanzado sistema electrónico de adquisiciones que permite a las partes gestionar todo el proceso de forma digital. Muestra los anuncios de licitaciones de todas las organizaciones públicas, y también sirve como una ventanilla única a través de la cual toda empresa puede participar en cualquier licitación registrando su información una sola vez. El sistema ha sido ampliamente elogiado por su transparencia y también por su capacidad para ahorrar cantidades considerables de dinero y tiempo.

[13] http://shopping.g2b.go.kr/. La tienda exclusiva en línea presenta productos de empresas sociales, empresas propiedad de personas con discapacidades u operadas por estas, lugares de trabajo convencionales para personas con discapacidades, productores con discapacidades graves, productores que son Héroes Nacionales o sus descendientes, empresas de mujeres, empresas de cultura y artes tradicionales y cooperativas sociales.

***Figura 1: Valor total de las adquisiciones públicas de empresas sociales (2012-2018)***




[Texto en la figura: Miles de millones de KRW/millones de USD + Año]
Fuente: Figura elaborada por los autores basada en los datos del Cuadro 6

Como muestra el Cuadro 6, el valor agregado de las compras de productos y servicios de empresas sociales realizadas por organizaciones públicas se multiplicó de 191 633 millones de KRW en 2012 a cerca de 1,06 billones de KRW en 2018, mientras que la proporción de los productos y servicios de empresas sociales en el valor total de las compras también aumentó del 0,53 % al 2,27 %. No obstante, las compras a empresas sociales solo constituyen el 1,8 % de todas las compras públicas realizadas a productores priorizados o preferenciales (las pymes y las empresas de mujeres suponen el 73,3 % y el 4,2 % respectivamente). Si bien el total de las adquisiciones públicas de empresas sociales ha aumentado a lo largo de los años, la política de dar prioridad a los productos y servicios de EES en las adquisiciones públicas no ha sido tan eficaz. Un motivo de ello es que muchas licitaciones para adquisiciones públicas dan más valor a la oferta de precios bajos que a los valores sociales. Además, si bien la ley exige que los gobiernos nacional y locales realicen una cantidad concreta de compras a pymes y empresas de mujeres, no existe una obligación legal correspondiente en relación con las compras a las empresas sociales (la ley exige que el 50 % del total de las adquisiciones públicas se realice de pymes, el 8 % de empresas de mujeres y el 1 % de empresas que contratan a personas con discapacidades, mientras que las compras a empresas sociales se recomiendan pero no se exigen). Entretanto, las dificultades financieras a las que hacen frente las EES, sus limitadas redes de venta y la falta de apoyo normativo para desarrollar los mercados han impedido que las empresas sociales generen una mayor demanda en los mercados, a pesar de las plataformas en línea y no virtuales operadas por el gobierno que presentan sus productos (Informe interdepartamental 2017a).

Una forma de impulsar la economía social es exigir a los agentes gubernamentales y públicos que dediquen un determinado porcentaje de sus compras públicas a productos y servicios de EES en virtud de la Ley sobre Contratos en los que el Estado es Parte. Los puntos adicionales que hasta ahora se han asignado en las licitaciones públicas únicamente

a las empresas sociales también deberían asignarse a las cooperativas sociales, las empresas de autosuficiencia y las empresas comunitarias, y las compras de cada tipo de estas EES deberían ser obligatorias. Igualmente, las organizaciones públicas ahora pueden firmar contratos privados por valor de 50 millones de KRW o menos con empresas sociales que contratan a más del 30 % de sus trabajadores de entornos desfavorecidos. También se darán a conocer y difundirán los ejemplos de mejores prácticas de adquisiciones de empresas sociales, y se reformará la estructura para evaluar el rendimiento de las empresas públicas, las instituciones semigubernamentales y las empresas públicas locales para que sus compras a EES realicen una contribución favorable. La tienda exclusiva en línea de productos de empresas sociales se ampliará para convertirse en un sitio web independiente en el que se presentarán los bienes y servicios de diversos tipos de EES, al tiempo que se reforzarán los vínculos con los anuncios comerciales de televisión y los grandes almacenes y se celebrarán exposiciones de la economía social para promocionar ampliamente los productos de las EES (informes interdepartamentales 2017a y 2017b).

El número de empresas sociales registradas en el KONEPS ha aumentado constantemente. En 2007, cuando se introdujo por primera vez la política de certificación de empresas sociales, solo se registraron el 70,73 % de todas las empresas sociales. A finales de 2017, el porcentaje llegó al 100 % (KoSEA 2018b).

### *Cuadro 7: Número de empresas sociales certificadas registradas en el KONEPS*

| Tipo | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Registradas en KONEPS (A)** | 29 | 173 | 197 | 378 | 502 | 617 | 667 | 927 | 1 217 | 1 615 | 1 879 |
| **Certificadas (B)** | 41 | 166 | 231 | 405 | 533 | 668 | 923 | 1 183 | 1 465 | 1 625 | 1 872 |
| **Aumento anual** | n/a | 125 | 65 | 174 | 128 | 135 | 255 | 260 | 282 | 160 | 247 |
| **Porcentaje (A) respecto de (B)** | 70,73 | 100,00 | 85,28 | 93,33 | 94,18 | 92,51 | 72,26 | 78,36 | 83,07 | 99,39 | 100,30 |

Fuente: Instituto de Adquisiciones de Corea, 2018, “Análisis del sistema de estadísticas DW del KONEPS” (citado en KoSEA 2018b) (utilizado con permiso)

### *3.2.2 La política de adquisiciones públicas de la economía social del GMS*

El gobierno nacional incluyó, más bien tarde, a las cooperativas sociales, las empresas comunitarias y las empresas de autosuficiencia en el ámbito de las EES elegibles para la priorización en las adquisiciones públicas sólo después de haber introducido medidas para fomentar la economía social en 2017. En cambio, el GMS había estado priorizando estos tipos diversos de EES desde 2013. Las ordenanzas municipales sobre las compras públicas y el apoyo a la comercialización de los productos de EES (en vigor desde el 30 de abril de 2014) y sobre las adquisiciones públicas para la realización de valores sociales (en vigor desde el 14 de mayo de 2014) encabezaron la creación de un sistema de políticas que favorece a las EES como asociadas en las adquisiciones públicas. En la primera ordenanza se define a las EES como empresas sociales certificadas o precertificadas, cooperativas, empresas de autosuficiencia, productores con discapacidades graves, y otras empresas,

corporaciones u organizaciones sin ánimo de lucro que llevan a cabo actividades comerciales para materializar valores sociales. Asimismo, exige que el alcalde establezca y aplique medidas de políticas metropolitanas que promuevan la compra de productos y servicios de EES. El alcalde también elaborará y anunciará los planes para comprar productos y servicios de EES en los 90 días siguientes a la finalización del presupuesto principal de la ciudad, y después de esto publicará informes sobre las compras de productos y servicios de EES realizadas el año anterior. Los dirigentes de cada organización pública también han de insistir en que el 5 % de su presupuesto total de adquisiciones se destine a la compra de bienes y servicios de EES.

La segunda ordenanza exige al GMS establecer y hacer cumplir las Directrices sobre adquisiciones públicas para apoyar las adquisiciones públicas atentas a los valores sociales; aumentar el acceso a las licitaciones de adquisiciones públicas para las EES y otras empresas que representen a personas desfavorecidas[14] y promover la priorización de estas empresas; y conceder puntos adicionales a los proveedores candidatos a las compras públicas a la luz de sus valores y misiones sociales[15]. Igualmente, la ordenanza exige que todas las partes en los contratos con el GMS y sus organismos garanticen el cumplimiento de la legislación laboral aplicable, a efectos de proteger los derechos de los trabajadores, como la garantía de unos ingresos adecuados para los trabajadores y la publicación en el sitio web del GMS de los detalles de los procesos por medio de los cuales consiguieron los contratos con la ciudad. En consecuencia, el GMS publicó las Directrices sobre adquisiciones públicas en junio de 2014, en las que se especifican los valores sociales que deberían considerarse durante todo el proceso de licitación. Desde 2015, también ha publicado y actualizado anualmente el Manual de tareas para los contratos que promueven valores sociales (GMS 2016a). En 2014, el GMS también distribuyó copias de las Directrices sobre adquisiciones públicas destinadas a organizaciones públicas para profundizar su entendimiento de la economía social y la necesidad de permitir que las EES entren en el mercado de las adquisiciones públicas.

Sobre la base de estas ordenanzas y medidas normativas, el CESS ha puesto en marcha varios programas para apoyar las compras públicas de EES. Uno de los más conocidos es el Grupo de apoyo a la comercialización de EES para las adquisiciones públicas. A pesar de la existencia de legislación y políticas de apoyo, las organizaciones públicas todavía carecen de información sobre la diversidad de productos disponibles de EES, mientras que las EES pequeñas y con dificultades carecen de la información que necesitan para entrar con éxito en el mercado de las adquisiciones públicas. El CESS ha afrontado este problema trabajando con una organización de expertos desde 2014, organizando sesiones informativas y educativas sobre las EES para los funcionarios a cargo de las adquisiciones, ofreciendo consultas telefónicas durante todo el año a través del Centro de llamadas sobre adquisiciones públicas, e investigando y analizando el mercado de las adquisiciones públicas para recalcar los nichos abiertos para las EES.

[14] Las “otras” empresas hace referencia aquí a las empresas sociales, las empresas que contratan a personas con discapacidades, y las empresas pequeñas que están relativamente en desventaja, tanto en términos de tamaño como de competitividad, en el mercado (párr. 3, artículo 2).

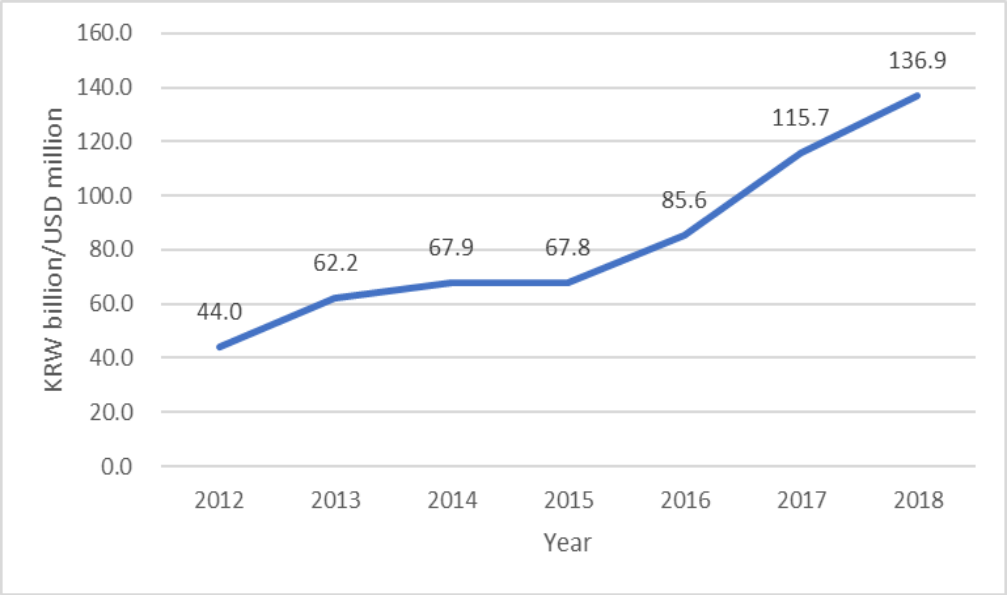
[15] Entre los principales indicadores de la responsabilidad social de las empresas que utiliza el GMS figuran la gobernanza, los derechos humanos, las prácticas laborales (seguridad de los trabajadores y equidad), las prácticas medioambientales, las prácticas de comercio justo, las cuestiones relacionadas con los consumidores y la contribución al desarrollo de las comunidades locales.

En 2016, el Grupo de apoyo introdujo el SENAVI[16] como una plataforma en línea que proporciona la información y los servicios necesarios para facilitar la correspondencia entre organizaciones públicas y EES. El SENAVI proporciona a las EES información sobre los registros, los planes y los patrones de compra, departamento por departamento. También ofrece a las organizaciones públicas información básica sobre las EES y sus productos. En 2018, realizó el primer intento en la República de Corea de analizar los presupuestos del GMS y sus 25 distritos para definir y recomendar de forma proactiva productos de EES que las organizaciones públicas podrían comprar. El SENAVI tiene ahora un promedio mensual de entre 7 000 y 8 000 visitantes.

El Grupo de apoyo también organiza anualmente la Exposición de la economía social y las adquisiciones públicas para que los representantes de las EES y los funcionarios a cargo de las adquisiciones se reúnan y celebren reuniones de negocios bilaterales. Las EES tuvieron estands hasta 2017, y en 2018 las organizaciones públicas también empezaron a tener estands propios para que los funcionarios pudieran explicar sus planes de compras a las EES. En 2019, participaron en la Exposición 192 funcionarios a cargo de adquisiciones de 64 organizaciones públicas (departamentos) y 208 EES, lo que culminó en 618 reuniones bilaterales sobre adquisiciones.

El CESS también apoya a grupos similares a nivel de distrito, mientras que la OMES organiza reuniones bimestrales sobre el respaldo a las adquisiciones públicas.

***Figura 2: Valor total de las adquisiciones del GMS de EES (2012-2018)***




[Texto en la figura: Miles de millones de KRW/millones de USD + Año]
Fuente: Figura elaborada por los autores basada en los datos del CESS 2019

En el marco de estas formas de apoyo activo, el valor total anual de las adquisiciones públicas de EES en toda la ciudad aumentó rápidamente de 50 000 millones de KRW en 2012 a 136 900 millones de KRW en 2018. No obstante, las compras del GMS de EES ascendieron al 1,3 % del total de compras de la ciudad en 2017, lo que llevó a los encargados de formular políticas a aumentar el porcentaje hasta el 3 % (200 000 millones

[16] http://senavi.org.

de KRW o más) para 2022. En consecuencia, las obligaciones de compras públicas que actualmente se aplican al GMS y sus oficinas, los gobiernos de los distritos y las instituciones en las que invierte el GMS, se extenderán a las estructuras de bienestar y las organizaciones no gubernamentales operadas con cargo al presupuesto municipal a partir de 2019 (CESS 2019).

## 3.3 Políticas sobre finanzas sociales

### *3.3.1 Nivel nacional*

Entre las nuevas medidas del gobierno central para alentar el desarrollo de la economía social, anunciadas en 2018, estaban las finanzas sociales, considerando que el mercado de las finanzas sociales todavía se encontraba en una fase incipiente. Aunque la economía social estaba creciendo con rapidez, las fuentes de financiación social seguían siendo escasas. El Estado ha puesto a disposición cantidades cada vez mayores de financiación pública, pero a un ritmo muy inferior al del crecimiento de la demanda de la economía social. Además de la falta de un sistema que evalúe de forma apropiada la elegibilidad de las EES para obtener apoyo financiero, los intermediarios de las finanzas sociales también permanecieron subdesarrollados. En otras palabras, el ecosistema entero de las finanzas sociales no existía.

Entre las medidas introducidas por el gobierno para impulsar las finanzas sociales figuraban las siguientes: 1) respaldar la creación de la Fundación por el valor social y la solidaridad de Corea (SVS) para que opere como distribuidora mayorista de finanzas sociales y catalizadora para el crecimiento de un mercado sostenible de finanzas sociales; 2) apoyar a organizaciones intermediarias con conocimientos especializados en finanzas y cuestiones sociales para reducir la asimetría de información entre los inversores y las EES; 3) introducir un sistema de evaluación objetiva de los resultados sociales y financieros de las EES y una base de datos conexa para ayudar a los inversores privados a tomar decisiones; 4) expandir los canales gubernamentales y públicos de financiación social y alentar a las cooperativas de crédito y las cajas de ahorro mutuo a participar para propiciar aumentos en la participación del sector privado; y 5) reunir al Consejo de Finanzas Sociales, que representaba a todas las organizaciones y autoridades relacionadas, a fin de reforzar la cooperación entre las organizaciones gubernamentales, las instituciones de finanzas sociales y las EES en materia de intercambio y puesta en común de información, el desarrollo de infraestructuras y la preparación de medidas de seguimiento (Informe interdepartamental 2018b).

Por ahora, se han logrado los siguientes progresos: en primer lugar, en diciembre de 2018 se estableció la SVS, que es la primera distribuidora mayorista de finanzas sociales en la República de Corea sobre la base de una asociación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil con el objetivo de contribuir al desarrollo de un ecosistema de finanzas sociales en favor de una economía social sostenible. Sus principales proyectos incluyen la provisión de capital paciente a empresas y organizaciones de economía social por medio de intermediarios locales, el respaldo a proyectos de impacto social, como bonos de impacto social, vivienda social, propiedad comunitaria y energía renovable, dirigidos por organizaciones de la economía social o gobiernos locales, y la promoción de

organizaciones intermediarias de finanzas sociales. La SVS se creó con el objetivo de recaudar 300 000 millones de KRW procedentes de partenariados público-privados. No obstante, como el gobierno no puede invertir en ella a menos que primero se promulgue la LMES, la SVS hasta ahora únicamente ha recibido contribuciones del sector privado. Hasta finales de 2019, la SVS había recaudado 28 100 millones de KRW y comprometido 12 400 millones de KRW para contratos de inversión y préstamos destinados a fomentar la economía social y los ecosistemas de finanzas sociales. Los intermediarios locales han aportado otros 64 600 millones de KRW hasta alcanzar un total de 77 000 millones de KRW, que se entregarán a empresas y organizaciones de la economía social durante los tres próximos años (SVS 2020).

En 2018, el gobierno central completó la elaboración de un modelo de evaluación de las EES con miras a facilitar la adopción de decisiones en materia de finanzas sociales. El modelo se diseñó para evaluar el rendimiento tanto financiero como social de las EES. Específicamente, evalúa las EES a la luz de la medida en que han cumplido sus misiones y características sociales declaradas, así como su "viabilidad para obtener apoyo financiero", a fin de crear una evaluación general de la capacidad de las EES para devolver los préstamos. El modelo puede aplicarse solamente a ciertos tipos de EES, a saber, las cooperativas, las empresas sociales, las empresas comunitarias y las empresas de autosuficiencia (Fondo de Garantía de Crédito de Corea [KCGF] y KoSEA 2018).

También se puso en marcha el Consejo de Finanzas Sociales, que ha organizado reuniones trimestrales desde abril de 2018 para hacer un seguimiento de los avances logrados en el marco del apoyo normativo a las finanzas sociales y para deliberar sobre las mejoras necesarias. Las actas de la reunión más reciente, que tuvo lugar en noviembre de 2019, muestran que el gobierno central ha decidido desempeñar una función de liderazgo en el fomento de los ecosistemas para las finanzas sociales por medio del aumento continuo de los fondos disponibles públicamente, acordando conceder 323 000 millones de KRW en 2019, si bien superó la cantidad prevista, puesto que en septiembre de ese año ya había concedido 332 900 millones de KRW para 1 578 EES y otras empresas elegibles[17].

[17] Si bien la demanda de fondos del sector de la economía social se ha cubierto ampliamente debido a esta función de liderazgo del gobierno central, no obstante, el problema que ha surgido es que los fondos se proporcionan principalmente a EES con una forma jurídica corporativa, por lo que las necesidades financieras de las EES con otras figuras jurídicas, como las cooperativas y las organizaciones sin ánimo de lucro, no se satisfacen adecuadamente. Además, anualmente se concede un total de cerca de 100 000 millones de KRW de los sectores público y privado en fondos de impacto para apoyar a EES desde la fase inicial hasta la ampliación, lo que también puso de relieve distintos problemas, como el hecho de que haya aumentado la demanda de las empresas de gestión de fondos de impacto social para relajar el límite a los dividendos de las EES con una forma jurídica corporativa, a fin de mejorar la rentabilidad de sus inversiones, o que algunos fundadores de EES hayan abandonado sus misiones sociales y persigan sus intereses privados, lo que exige el establecimiento de marcos legales e institucionales que impidan esos riesgos morales.

***Cuadro 8: Planes y progresos de política financiera en materia de oferta de finanzas sociales (de enero a septiembre de 2019)***

| Tipo | Institución | Presupuesto 2019 | Ejecutado a finales de junio de 2019 | Número de empresas elegibles | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Préstamos** | Organismo de finanzas inclusivas de Corea | 50 | 35 | 60 | Préstamos para EES |
| | Organismo de pymes y empresas de nueva creación de Corea | 500 | 489 | 219 | Tipos favorables para fondos de apoyo a las políticas |
| | Servicio de pequeñas empresas y mercado | 100 | 48 | 86 | Fondo exclusivo para EES |
| | Cooperativas de Crédito | 300 | 156 | 128 | Préstamos de asociación mutuos, etc. |
| | MG Saemaulgeumgo | 10 | 30 | 22 | Proyecto de apoyo al crecimiento social |
| **Créditos** | KCGF | 1 000 | 1 061 | 592 | Programas de garantía de crédito |
| | Fundaciones locales de garantía de crédito | 150 | 104 | 223 | Créditos especiales para EES |
| | Korea Technology Finance Corporation | 700 | 780 | 182 | Garantía de impacto del emprendimiento social |
| **Inversión** | Korea Growth Finance | 200 | 210 | 22 | Fondo de inversión social |
| | Korea Venture Investment Corporation | 220 | 416 | 44 | Cooperativa de inversión de impacto social |
| **Total** | | 3 230 | 3 329 | 1 578 | |

Fuente: Comisión de Servicios Financieros (FSC) 2019 y Jang 2019 (utilizado con permiso)

Reconociendo que la falta de información disponible sobre los intermediarios no gubernamentales de las finanzas sociales dificultaba el acceso de las EES a las finanzas, el gobierno central ordenó realizar un estudio de investigación sobre el problema y, como

resultado, creó una base de datos de intermediarios de las finanzas sociales. Además, el gobierno tenía la intención de desarrollar otra base de datos para finales de 2019 a fin de proporcionar información crediticia sobre las EES que hayan recibido apoyo financiero de instituciones afiliadas al Consejo de Finanzas Sociales.

El gobierno ha alentado a los bancos comerciales a participar en los esfuerzos para promover las finanzas sociales como parte de sus prácticas de gestión socialmente responsables. Como resultado, los bancos comerciales proporcionaron conjuntamente 252 700 millones de KRW a EES en 2017, y 342 400 millones de KRW en 2018. En 2019, se estimaba que hasta septiembre los bancos ya habían proporcionado 354 200 millones de KRW. La casi totalidad del apoyo financiero prestado por estos bancos fue en forma de préstamos, esto es, 186 800 millones de KRW (98,1 %), mientras que las donaciones y los patrocinios ascendieron a 3 200 millones de KRW (0,9 %). Las compras de productos alcanzaron 2 800 millones de KRW (0,8 %) y la inversión de capital en nuevas empresas 500 millones de KRW (0,1 %).

***Cuadro 9: Apoyo financiero de bancos comerciales a EES, en cientos de millones de KRW (de enero a septiembre de 2019)***

| Tipo | 2017 | | | 2018 | | | 2019 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | N.º | Prom. | Cantidad | N.º | Prom. | Cantidad | N.º | Prom. |
| **Empresas sociales** | 2 008 | 1 808 | 1,1 | 2 987 | 2 499 | 1,2 | 2 552 | 2 029 | 1,3 |
| **Cooperativas** | 329 | 168 | 2,0 | 278 | 185 | 1,5 | 872 | 275 | 3,2 |
| **Empresas comunitarias** | 156 | 161 | 1,0 | 138 | 188 | 0,7 | 86 | 96 | 0,9 |
| **Empresas de autosuficiencia** | 34 | 167 | 0,2 | 21 | 114 | 0,2 | 32 | 115 | 0,3 |
| **Subtotal** | 2 527 | 2 304 | 1,1 | 3 424 | 2 986 | 1,1 | 3 542 | 2 515 | 1,4 |

Nota: Cuando una organización específica entraba en dos o más categorías de EES, se contabilizó en la categoría en la que recibió la mayor cantidad de financiación.
Fuente: Jang 2019 y FSC 2019 (reproducido con permiso)

### *3.3.2 La política de finanzas sociales en Seúl*

En 2012 se aprobó la Ordenanza municipal sobre la creación y administración del Fondo de inversión social, con una inversión inicial de 50 000 millones de KRW del GMS. El objetivo del Fondo es apoyar a las EES y sus proyectos para la sociedad proporcionándoles las inversiones y préstamos necesarios. El plan original del GMS era invertir 50 000 millones de KRW para que el sector de la economía social realizara una contribución equivalente a esa inversión de otros 50 000 millones de KRW con vistas a alcanzar los 100 000 millones de KRW en total. Sin embargo, a finales de 2018 el fondo había recaudado 76 400 millones de KRW. De esta cantidad, 58 700 millones procedieron del GMS y los restantes 17 700 millones de KRW del sector de la economía social. En los seis años comprendidos entre 2013 y 2018, el Fondo de inversión social concedió 84 100 millones

de KRW en préstamos a 426 EES, lo que ayudó a crear 2 402 puestos de trabajo y a desarrollar 604 unidades de vivienda social (GMS 2019a).

***Cuadro 10: Rendimiento del Fondo de inversión social, en cientos de millones de KRW (2013-2018)***

| Tipo | | Total | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Capital proporcionado** | Total | 99 283 | 21 123 | 9 348 | 15 954 | 21 331 | 13 423 | 18 104 |
| | GMS | 76 614 | 10 900 | 7 488 | 14 612 | 20 664 | 9 884 | 13 066 |
| | No gubernamental | 22 669 | 10 223 | 1 860 | 1 342 | 667 | 3 539 | 5 038 |
| **Número de beneficiarios** | | 426 | 71 | 46 | 68 | 78 | 68 | 95 |

Fuente: GMS 2019a (utilizado con permiso)

Inicialmente, el GMS había encargado a una institución de inversión social no gubernamental la gestión y la administración del Fondo. No obstante, la enmienda de la Ley Marco de Gestión de Fondos de Gobiernos Locales en 2016 declaró ilegal encargar la gestión de un fundo público a una entidad privada. Esto llevó al GMS a reformar el plan para el Fondo de inversión social. Al examinar cómo se había gestionado el Fondo hasta la fecha, el GMS descubrió que había beneficiado casi exclusivamente a empresas con altas calificaciones crediticias y capacidad para devolver sus préstamos, por lo que no había respondido a las necesidades de las empresas nuevas y pequeñas. En consecuencia, era importante afrontar esta situación mediante el desarrollo de un intermediario especial encargado de las finanzas sociales. También era necesario asegurar contribuciones y recursos adicionales del sector no gubernamental para ampliar el Fondo. Con la visión de convertir el Fondo de inversión social en una fuente importante de financiación relacional y capital paciente, el GMS decidió captar abiertamente a diversos asociados de las finanzas sociales. Estos asociados se beneficiarían del Fondo de inversión social en forma de inversiones y préstamos, a condición de que realizaran contribuciones equivalentes al importe recibido con una proporción de uno-uno o, como mínimo, de uno-tres, al reinvertir o prestar los fondos a EES. En otras palabras, el Fondo de inversión social tenía que funcionar como el "fondo de los fondos" para satisfacer las necesidades financieras de las EES (GMS 2016b).

Los intermediarios que deseen participar en la administración del Fondo de inversión social han de presentar planes de negocio (sobre cómo utilizar los fondos y realizar aportaciones equivalentes), declaraciones financieras y otras formas de documentación requeridas. Una junta formada por expertos en finanzas sociales y el Comité de examen de la administración del Fondo examinan las solicitudes y seleccionan a los intermediarios idóneos. Los intermediarios elegidos firman acuerdos de préstamos con el GMS e invierten la cantidad de dinero que han recibido, de conformidad con los planes de negocio que han presentado, en proyectos de apoyo a EES y sus misiones sociales. El GMS ofrece estos préstamos a intermediarios sin intereses y, a su vez, los intermediarios los conceden a EES o proyectos sociales a tipos de interés no superiores al 3 % al año. Este tipo de interés es mucho más bajo y asequible para las EES pequeñas y medianas con acceso limitado a la financiación

institucional. A cambio de recibir préstamos sin intereses, los intermediarios asumen la responsabilidad de asegurar el reembolso del préstamo.

El plan del GMS para el Fondo de inversión social en 2019 era proporcionar 10 000 millones de KRW para programas de apoyo a EES y la inversión social. El plan pretende principalmente proporcionar los préstamos necesarios para poner en marcha o gestionar EES y realizar proyectos sociales que aporten valores sociales. Los beneficiarios son EES y proyectos de inversión social que buscan resolver problemas sociales, medioambientales y culturales en Seúl. Las EES pueden recibir hasta 200 millones de KRW por organización y hasta 1 000 millones de KRW por proyecto. Los tipos de interés aplicables a ambos casos no pueden superar el 3 % al año, y la duración del préstamo es de un máximo de cinco años. Se han asignado 5 000 millones de KRW específicamente para vivienda social en proyectos de apoyo que implican el desarrollo de viviendas para personas pobres y desfavorecidas[18]. Los intermediarios elegidos para gestionar el proyecto de vivienda social pueden conceder préstamos de hasta 2 500 millones de KRW a un 3 % anual para EES, organizaciones sin ánimo de lucro y pymes que ofrezcan, o que tengan previsto ofrecer, viviendas sociales. También se han reservado 3 000 millones de KRW para conceder préstamos a EES ejemplares que creen una cantidad importante de puestos de trabajo para personas de entornos desfavorecidos. Cada empresa elegible puede recibir un préstamo de hasta 300 millones de KRW a un 3 % al año. El Proyecto de desarrollo de agrupaciones basadas en activos privados concede préstamos a largo plazo y a bajo interés para proyectos que pretenden transformar activos privados en espacios de trabajo, vivienda y comunidad para las EES y su colaboración. Se han reservado 2 500 millones de KRW para este proyecto (GMS 2019a).

El GMS también invierte en proyectos con repercusiones sociales significativas a través de asociaciones de inversión de impacto. A tal fin, el GMS ha reservado 1 000 millones de KRW para invertirlos en 2019. La primera asociación de inversión de impacto ha estado en funcionamiento desde 2018 y ha gestionado un fondo total de 14 500 millones de KRW, incluidos 1 000 millones de KRW del Fondo de inversión social, 10 000 millones de KRW del Fondo de fondos de Corea y 3 500 millones de KRW de sus otros miembros. El GMS ha invertido en la asociación con la condición de que los otros inversores inviertan al menos el 150 % de lo que invierte el GMS[19].

## 3.4 Otras medidas de apoyo a la economía social

### *3.4.1 Estudios y estadísticas*

Los estudios y las observaciones son fundamentales para el diseño y la aplicación de medidas normativas eficaces y eficientes para la economía social. Los diversos estatutos nacionales, ordenanzas municipales y decretos de ejecución en los que se establecen los

[18] La Ordenanza municipal sobre el fomento de la vivienda social en Seúl define la vivienda social como la vivienda pública de alquiler ofrecida por agentes de la economía social a grupos desfavorecidos, incluidas las personas mayores, los discapacitados y los adultos jóvenes.

[19] En abril de 2020, utilizando el Fondo de inversión de Seúl, el GMS decidió otorgar un préstamo especial de 15 000 millones de KRW a EES con dificultades para mantener los puestos de trabajo y operar un negocio debido a la COVID-19, con tipos de interés mucho más bajos (entre 0,5 y 1,5%) que los tipos habituales (3%).

fundamentos jurídicos para las cooperativas, las empresas sociales, las empresas comunitarias y las empresas de autosuficiencia exigen que los ministerios pertinentes realicen estudios periódicos sobre estas EES según corresponda. Las conclusiones de esos estudios han constituido una base importante para la planificación de políticas por parte de las autoridades pertinentes.

No obstante, solo recientemente se ha intentado generar estadísticas sobre el conjunto de la economía social en la República de Corea. Esto se debe a que distintos departamentos y organismos gestionan diferentes tipos de EES, lo que dificulta la introducción de medidas normativas amplias y centralizadas. Para que el proyecto de ley de la LMES se convierta en ley, es fundamental constatar primero las condiciones actuales de la economía social en general. Habida cuenta de que todos los años se invierten cantidades considerables de recursos fiscales en su desarrollo en todo el país (el presupuesto del gobierno nacional para la economía social en 2019 ascendió a 460 000 millones de KRW y es probable que alcance los 480 000 millones de KRW en 2020), también es importante fundamentar las medidas normativas conexas mediante estadísticas precisas. En 2019, la Oficina de Estadísticas de Corea hizo el primer intento de generar estadísticas sobre 13 tipos de EES con arreglo a una serie de indicadores (el número de EES de cada tipo, los ingresos agregados por tipo, la distribución por género y edad de los trabajadores de las EES, la duración de su contrato, sus remuneraciones o salarios, su inclusión en seguros sociales y el número de empleos creados, mantenidos o reemplazados por las EES) sobre la base de los datos administrativos existentes. Los resultados estadísticos se anunciarán en un futuro próximo. Los esfuerzos para generar estadísticas son necesarios para la formulación de medidas normativas científicas y objetivas. También lo son para ayudar a la economía social a obtener reconocimiento social y político y, de esa manera, aumentar la legitimidad del apoyo normativo que se le presta. Por último, esas estadísticas también proporcionan datos básicos esenciales para una investigación en profundidad (Bouchard y Rousselière 2015). En consecuencia, se espera que el informe de la Oficina de Estadísticas de Corea sea un hito en los esfuerzos teóricos y prácticos para impulsar la economía social en la República de Corea.

Los estudios nacionales sobre las principales EES proporcionan datos por regiones, pero el GMS también realiza sus propios estudios para recopilar datos e información con los que poder elaborar mejores medidas para la economía social. En 2014 se llevó a cabo el primer estudio sistemático sobre la situación operativa de las EES (cooperativas, empresas sociales, empresas comunitarias y empresas de autosuficiencia) en Seúl. En 2019, con el fin de mejorar la política de apoyo a las cooperativas del GMS y sobre la base de los entornos para las cooperativas y sus necesidades según cada distrito, el GMS también organizó un estudio amplio sobre todas las cooperativas que se habían establecido hasta diciembre de 2018. El CESS también analiza las necesidades de las organizaciones públicas y las capacidades de suministro de las EES para equipararlas y facilitar la entrada de EES en el mercado de adquisiciones públicas. Además de analizar las necesidades financieras de las EES y evaluar la eficacia de la financiación de políticas, el CESS también estudia los recursos locales con miras a facilitar proyectos a nivel de los distritos para fomentar los ecosistemas para la economía social.

### *3.4.2 La sensibilización pública acerca de la economía social*

Tanto el gobierno central como el GMS han realizado esfuerzos considerables para sensibilizar a la opinión pública sobre la economía social. Han puesto en marcha plataformas en línea que proporcionan información general y de amplio alcance sobre la economía social; han distribuido publicaciones que presentan los principales programas de políticas, casos y logros en relación con la economía social; han abierto canales en línea especializados en contenidos y servicios relacionados con la economía social; han organizado actos durante la Semana de la economía social y el Día de las cooperativas; han gestionado foros; y han organizado exposiciones. La Exposición de la economía social comenzó en una escala significativa, con una duración de tres días en 2018, y acogió una amplia variedad de actividades organizadas por las autoridades competentes, el Consejo central de empresas sociales de Corea y KSENET. Las exposiciones anuales, que enfatizan el liderazgo no gubernamental, la participación local y el apoyo gubernamental, se celebran en ciudades fuera del área metropolitana de Seúl. La Exposición de 2019 contó con un espacio en el que los visitantes podían probar productos y servicios ofrecidos por EES y aprender sobre la economía social. También acogió una conferencia internacional sobre finanzas sociales y metodologías de medición del valor social, un foro para el fomento de los servicios sociales y una conferencia académica general sobre varios temas relacionados con la economía social.

La plataforma en línea del GMS para la economía social es el Portal de economía social de Seúl[20], gestionado por el CESS. El sitio web permite acumular e intercambiar una amplia gama de información, e invita a toda persona interesada en la economía social a explorar las condiciones actuales de esta y de las EES en Seúl, los programas de políticas, varios anuncios y publicaciones, materiales de investigación y didácticos, y ofertas de empleo de EES y otras empresas. También proporciona enlaces al sitio web de la Academia de Economía Social[21], la plataforma Story[22] y la plataforma de cooperativas escolares[23]. En estas plataformas se publican mensualmente más de 100 entradas sobre distintos programas de políticas y otros temas, y conjuntamente reciben cerca de 12 000 visitantes al mes. La plataforma Story publica los boletines en línea Semo Letter[24], que se actualizan cada dos semanas y se envían por correo electrónico a distintas personas y organizaciones, incluidos ciudadanos, agentes de la economía social, EES, organismos de apoyo y funcionarios (CESS 2019).

El CESS también organiza coloquios sobre las principales cuestiones de la economía social entre expertos, agentes de la economía social y el público en general. Desde 2013 se han celebrado entre seis y 12 coloquios al año, a los que se invitó a expertos de todo el mundo a dar conferencias sobre las últimas tendencias en la economía social, y se organizaron debates sobre cuestiones relacionadas con las políticas.

El GMS también ha puesto en marcha el GSEF para promover la cooperación y el intercambio internacionales en materia de economía social. El GSEF es una plataforma internacional de creación de redes que reúne a alcaldes, representantes de organizaciones

[20] http://sehub.net/.
[21] http://academy.sehub.net.
[22] http://story.sehub.net.
[23] http://schoolcoop.sehub.net/.
[24] http://sehub.blog.me/.

internacionales y líderes de la economía social para debatir medidas encaminadas a impulsar las economías sociales y locales. En septiembre de 2018, el GSEF contó con la participación de representantes de 43 gobiernos locales de todo el mundo, Chantier de l'économie sociale (una organización de economía social de Quebec), RIPESS (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social solidaria), el Foro Internacional de Economía Social y Solidaria (IFSSE), Locality (una red británica de comunidades locales), Asian Venture Philanthropy Network (AVPN) y otras organizaciones líderes que son miembros del GSEF. Desde la primera reunión del GSEF, que tuvo lugar en Seúl en 2013, se han celebrado tres reuniones más en 2014, 2016 y 2018, y esta última tuvo lugar en Bilbao (España). El GSEF promueve el intercambio entre las organizaciones miembros y la difusión de ejemplos de políticas y aboga por la sensibilización sobre cuestiones relacionadas con la economía social como inquietudes de políticas. Desde 2013, las organizaciones miembros han realizado varios esfuerzos para promover el intercambio y la solidaridad internacional en materia de economía social. La Red asiática para jóvenes emprendedores sociales (ANYSE), que se presentó por primera vez como parte del GSEF en 2014, también se ha reunido cada año, y ha proporcionado una plataforma para que los emprendedores y activistas jóvenes pongan en común sus experiencias locales (CESS 2016a).

### *3.4.3 El Plan 2.0 para el desarrollo de la economía social en Seúl*

En abril de 2019, el GMS anunció el Plan 2.0 para el desarrollo de la economía social en Seúl. Incluso si se crearon diversas leyes e instituciones para la economía social y el número de agentes innovadores de la economía social había aumentado significativamente durante la última década, las oportunidades para que el público en general experimentara la economía social en sus vidas diarias seguían siendo insuficientes y, como resultado, también lo era la sensibilización pública. Por consiguiente, esto se tuvo en cuenta en el Plan 2.0 para el desarrollo de la economía social en Seúl.

Las estrategias para desarrollar la economía social en el GMS han evolucionado desde la financiación directa a EES individuales (1997-2011) hasta el apoyo indirecto a través del fomento de los ecosistemas para la economía social (2012-2018). En el Plan 2.0 (2019-2022), el GMS promueve iniciativas de económica social centradas en los ciudadanos a través de varias medidas normativas, incluidos programas para desarrollar soluciones innovadoras para afrontar los problemas sociales a los que hacen frente los ciudadanos en sus vidas diarias por medio de la economía social, la consolidación y expansión de los partenariados público-privados en la construcción conjunta de políticas públicas para la economía social mediante la reconstrucción del Partenariado público-privado de formulación de políticas para la economía social en Seúl por industria, grupo de edad y región, y el apoyo al establecimiento de la Asociación de ayuda mutua para las empresas y organizaciones de economía social y sus miembros y trabajadores.

El GMS ha puesto en marcha tres programas para desarrollar soluciones innovadoras para los problemas sociales a los que se enfrentan los ciudadanos en sus vidas diarias. En primer lugar, el proyecto *Vivir juntos* es un programa que se estableció para apoyar a los grupos de autoayuda formados por más de cinco residentes en edificios de apartamentos con más de 150 hogares para ayudar a resolver los problemas sociales en sus comunidades residenciales mediante soluciones que movilizan a la economía social. Los grupos de

autoayuda elaboran modelos de negocio en cooperación con sus consejos de residentes, EES y organismos intermediarios para la economía social. El segundo programa apoya el establecimiento de servicios locales de atención social para EES locales por distrito a fin de prestar este tipo de servicios, como la entrega de comidas, el mantenimiento de viviendas y el transporte de personas mayores y discapacitadas, que forman parte de los servicios integrados de atención social que proporcionan los centros de atención SOS, que son programas que prestan servicios de cuidados sociales integrados y personalizados para todas las personas que los necesitan en Seúl. El tercer programa tiene por objeto respaldar el establecimiento de escuelas técnicas a fin de crear empleos para personas desfavorecidas y promover su inclusión social. El programa busca lograr este objetivo enseñando a los residentes locales las competencias pertinentes necesarias para permitir a los graduados de escuelas técnicas establecer empresas de gestión local para prestar servicios esenciales en las comunidades, como el funcionamiento y la gestión de instalaciones locales y servicios de mantenimiento de viviendas.

En lo que respecta a la Asociación de ayuda mutua para las empresas y organizaciones de economía social y sus miembros y trabajadores, su objetivo es construir los cimientos para la sostenibilidad y la autonomía basadas en la mutualidad y la solidaridad. Existen varios fondos de ayuda mutua recaudados por los sectores de la economía social, como el Fondo de ayuda mutua de empresas sociales (4 000 millones de KRW), el Fondo de innovación social (500 millones de KRW) y el Fondo de ayuda mutua de autosuficiencia (200 millones de KRW). Sin embargo, la mayoría de ellos son para las EES, no para sus miembros y trabajadores. Se espera que la Asociación de ayuda mutua mejore su calidad de vida complementando su red de seguridad social. El establecimiento de esta Asociación estará dirigido por el sector privado, y el GMS la apoyará prestando asistencia en la creación y el funcionamiento del fondo y contribuyendo a él.

El Plan 2.0 también incluye programas para consolidar y expandir las medidas normativas existentes para promover la economía social, programas para reforzar los cimientos de un ecosistema sostenible para la economía social por medio de la creación de espacios específicos para las EES por industria utilizando activos públicos, programas para promover empresas sociales innovadoras como iniciativas de emprendimiento social para desarrollar soluciones a problemas sociales, así como la creación de empleos para la juventud, y la ampliación del volumen y el alcance de las adquisiciones públicas de la economía social. El GMS tiene la intención de llevar el desarrollo de la economía social a un nuevo nivel superior a través del Plan 2.0 y contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a largo plazo.

# Observaciones finales

Hemos examinado los marcos legales e institucionales y las medidas de políticas públicas adoptadas por el GMS para promover la economía social en relación con las del gobierno central. Específicamente, nos centramos en los componentes esenciales de los ecosistemas para la economía social que permiten a las EES prosperar con el tiempo (OCDE/UE 2017; UNRISD 2019). También examinamos sus logros y limitaciones o los desafíos para lograr el desarrollo sostenible de la economía social en Seúl y en todo el país.

Pese a su corta historia, la economía social ha crecido significativamente en los últimos años en la República de Corea y los gobiernos han desempeñado una función importante en este proceso. Como se menciona en este documento, tanto el GMS como el gobierno central han realizado un esfuerzo concertado para construir esos ecosistemas para la economía social y, en consecuencia, se han establecido los componentes esenciales de los ecosistemas de la economía social (OCDE/UE 2017; UNRISD 2019) en el plano local y nacional. Se han establecido los marcos legales e institucionales para las EES, se han adoptado disposiciones para promover su acceso a los mercados y la financiación y se han desarrollado estructuras de apoyo empresariales y programas de educación y capacitación. Se han realizado periódicamente estudios sobre cada tipo de EES y se están generando estadísticas sobre el conjunto de la economía social. Gracias a esas iniciativas de apoyo en la ciudad de Seúl, el número de grandes EES (las empresas sociales, las cooperativas en el marco de la LMC, las empresas comunitarias y las empresas de autosuficiencia) ha aumentado de 819 en 2012 a 4 288 en 2018, el número de trabajadores de EES ha pasado de 10 400 en 2012 a 19 800 en 2018, y las ventas totales de esas EES también han aumentado de 724 000 millones de KRW en 2012 a 1,96 billones de KRW en 2018 (CESS 2020). En particular, el número de grandes EES y su empleo y facturación también han aumentado significativamente en el plano nacional es los últimos dos años, con el apoyo activo del gobierno central, que ha adoptado muchas de las medidas de políticas públicas del GMS y ha promovido la vitalización de la economía social como uno de sus objetivos de políticas de mayor prioridad[25].

A pesar de este crecimiento, el impacto de la economía social en la economía nacional sigue siendo débil. Según un estudio, a finales de 2018, el número total de todos los tipos de EES era de aproximadamente 25 000, lo que representaba únicamente el 2,98 % del número total de empresas, el número de personas que trabajaban para EES suponía el 0,94 del número total de empleados en la economía nacional, y la facturación total de esas empresas era solo el 4,43 % del PIB. Además, la facturación era insignificante, de un 0,55 % del PIB, si excluimos del cálculo a las cooperativas altamente institucionalizadas que realizan actividades financieras, como las cooperativas agrícolas, las cooperativas de crédito y las cooperativas de crédito comunitarias llamadas *Saemaeulgeumgo* (Informe interdepartamental 2019).

[25] A nivel nacional, el número de grandes EES ha aumentado de 14 916 en 2016 a 19 439 en 2018, el número de trabajadores de EES se ha incrementado un 20 %, de 88 000 en 2016 a 106 000 en 2018, y las ventas totales de esas EES también han aumentado cerca de un 50 %, de 4,3 billones de KRW en 2016 a 6,4 billones de KRW en 2018 (Informe interdepartamental 2019).

Otro problema es que muchas EES dependen en gran medida del apoyo financiero del gobierno, lo que plantea interrogantes sobre la autonomía y la sostenibilidad de las EES. Una encuesta reveló que el 38,9 % de las empresas encuestadas informaron de que sería difícil ser autosuficientes sin el apoyo del gobierno (Kim et al. 2018). Incluso si el paradigma de políticas para las EES, tanto a nivel del GMS como del gobierno central, ha cambiado del apoyo financiero directo a empresas individuales a construir ecosistemas en los que puedan prosperar, la mayoría de EES son pequeñas y carecen de competitividad en los mercados. Las EES persiguen valores económicos y sociales al mismo tiempo, lo que les dificulta competir con empresas comerciales en los mercados. No obstante, es importante reconocer que las EES han de esforzarse más para aumentar la innovación sobre la base de los distintos apoyos normativos del Estado, a fin de ser competitivas en los mercados y encontrar nuevas soluciones innovadoras para los problemas sociales sin resolver que surgen en la sociedad. A nivel del gobierno, también es necesario elaborar políticas para promover el potencial innovador de las EES. De este modo, el gobierno central está tratando de flexibilizar los criterios para la certificación de empresas sociales y pasar del actual sistema actual de certificación a un sistema de registro para empresas sociales, lo que permitiría incluir a empresas como las de emprendimiento social en el ámbito de la economía social. Las iniciativas de emprendimiento social han surgido espontáneamente y han intentado resolver una mayor variedad de problemas sociales de manera más innovadora que las empresas sociales existentes. Aunque en el pasado las iniciativas de emprendimiento social han estado relativamente exentas de regulaciones gubernamentales, tanto el GMS como el gobierno central han reconocido su potencial como facilitadoras de la innovación social y han desarrollado distintas medidas normativas para apoyarlas (KoSEA 2019c; Joo, Cho y Yoon 2018).

Aparte del crecimiento cuantitativo de la economía social, otro logro es que se ha previsto diseñar y aplicar políticas de economía social más integradas y coherentes a nivel del GMS y del gobierno central desde que el actual gobierno asumiera sus funciones en 2017. Sin embargo, para que se establezca ese sistema normativo, la LMES y las leyes conexas deberían promulgarse lo antes posible. Dado que esas leyes no pudieron promulgarse debido en gran parte a la obstrucción del principal partido de la oposición, deberían realizarse esfuerzos para lograr un consenso político entre los partidos, lo que exige esfuerzos adicionales para la sensibilización pública acerca de la economía social.

A nivel del GMS, así como a nivel del gobierno central, se han destinado muchos recursos a fomentar el emprendimiento social y a desarrollar los recursos humanos para la economía social a través de la educación y la capacitación. Como resultado, el número de EES y de personas que trabajan para ellas ha aumentado. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, existen numerosas limitaciones. Pese a ello, se espera que el Plan maestro de desarrollo de los recursos humanos para la economía social, anunciado en 2018, contribuya al desarrollo de la economía social al ampliar el alcance de la educación y la capacitación y mejorar la calidad de las mismas.

También hay algunos logros y limitaciones en lo que respecta a la construcción conjunta de políticas públicas para la economía social. La alianza de cooperación entre los agentes de la economía social y los gobiernos es fundamental en el proceso de desarrollo y establecimiento de esos ecosistemas, lo que asegura una elaboración y aplicación de políticas más eficaces y eficientes con enfoques más coherentes y estratégicos (Mendell y Alain 2013).

Como se ha mencionado anteriormente, a nivel del GMS, ha habido partenariados público-privados de cooperación en el diseño y la aplicación de políticas y en la rendición de cuentas en relación con estas, y en este proceso la Red de economía social de Seúl ha desempeñado una función importante como organización representativa de las EES en Seúl.

A nivel del gobierno central, KSENET ha participado en el proceso de formulación y aplicación de políticas de economía social como contraparte del gobierno.

Pero hay un número limitado de canales en los que el sector de la economía social puede asumir el liderazgo, tanto a nivel del GMS como del gobierno central. Existen muchas razones posibles para esto, pero se debe principalmente a la falta de cohesión entre las EES, que les impide aglutinarse en un movimiento cohesionado (Utting 2017). Muchas organizaciones que representan al sector de la economía social no han crecido a partir de organizaciones de base con el paso del tiempo, sino que se han creado para satisfacer las necesidades de políticas del gobierno, lo que podría conducir a una falta de cimientos organizativos y financieros para asegurar su autonomía e independencia en relación con los gobiernos.

Esto también es cierto en el caso de las organizaciones de apoyo intermediarias. En países con una economía social bien articulada, muchas organizaciones intermediarias se han desarrollado como organizaciones autónomas con recursos propios y han establecido asociaciones en pie de igualdad con los gobiernos. El CESS, una organización intermediaria líder para la economía social en Seúl, se creó como resultado de un partenariado público-privado entre el GMS y la Red de economía social de Seúl, pero se ha gestionado íntegramente con el presupuesto del GMS. Esto se debe a la falta de base financiera de la Red de economía social de Seúl, a la que se ha encargado la gestión de sus operaciones y, en consecuencia, esto aumenta el riesgo de que el CESS se convierta en un simple instrumento para aplicar las políticas del GMS (Jung y Hwang 2018).

Como hemos visto anteriormente, la política de adquisiciones públicas preferenciales para la economía social ha aumentado drásticamente el valor total de las adquisiciones públicas de EES en solo unos años. No obstante, cabe señalar que siguen planteándose algunos desafíos. La mayoría de los productos y servicios de EES son simples, de bajo valor añadido y se enfrentan a una competencia excesiva de los de otros beneficiarios de esas políticas de adquisiciones públicas preferenciales, como pymes, empresas de mujeres o empresas que contratan a personas con discapacidades. En consecuencia, las EES han de desarrollar productos y servicios de mayor valor social que reflejen sus características propias.

Otro desafío es que, si bien las compras públicas de productos y servicios de EES han aumentado significativamente, las del 10 % de las EES más importantes representan más del 60 % del suministro total en el mercado de adquisiciones públicas, mientras que las del 50 % de las EES más pequeñas suponen menos del 5 % del total. También son necesarios más esfuerzos para reducir la asimetría de información entre las EES y las organizaciones públicas, incluida la introducción de un sistema de garantía de calidad para los productos y servicios de las EES. Es probable que todos estos problemas se deriven del hecho de que la mayoría de las EES son pequeñas y de la falta de competitividad en los mercados. Por lo

tanto, han de adoptarse diversas medidas públicas para alentar la participación de las EES en el mercado público, pero también hay que señalar que las EES deben realizar más esfuerzos para aumentar su competitividad (Lee et al 2018).

El mercado de las finanzas sociales se encuentra aún en una fase incipiente, pero las EES están obteniendo un mejor acceso a la financiación para satisfacer sus necesidades financieras crecientes gracias a distintas medidas de políticas públicas en Seúl y en todo el país. En particular, se espera que el plan de fomento de las finanzas sociales, anunciado en 2018, contribuya significativamente al desarrollo de las finanzas sociales coreanas, en lo que respecta a la creación del ecosistema de las finanzas sociales mediante la creación de distribuidores mayoristas de finanzas sociales, organizaciones intermediarias de ámbito local, y sistemas de evaluación eficaces del rendimiento social y financiero de las EES, así como un mayor acceso a la financiación para la economía social.

No obstante, es de destacar que también se están realizando esfuerzos en el sector de la economía social para recaudar fondos entre las EES a fin de crear unas finanzas sociales autosuficientes, como se observa en el Fondo de innovación social y el Fondo de ayuda mutua de empresas sociales. La excesiva dependencia de finanzas sociales dirigidas por el Estado puede acarrear consecuencias imprevistas, lo que provocaría que solo unas pocas EES con buenos registros crediticios se beneficiarían de los programas de financiación social. Como se ha visto en numerosos fondos sociales, la mayoría de las EES se quedan fuera, incluido el Fondo de inversión social de Seúl, que ha gestionado los fondos de forma conservadora debido al riesgo de perder capital. Los fondos de ayuda mutua basados en la solidaridad financiera aumentarán la libre determinación de las EES, lo que llevará a un mercado de finanzas sociales eficaz y eficiente (Kim et al 2018).

En conclusión, los marcos legales e institucionales y las distintas medidas de políticas públicas para la economía social han desempeñado una función importante en el desarrollo de la economía social tanto en Seúl como en todo el país. Sin embargo, como se examinó anteriormente, si esos esfuerzos dirigidos por el Estado no van acompañados de esfuerzos del sector de la economía social, esto puede tener consecuencias inesperadas en el desarrollo de la economía social. Por consiguiente, el cultivo y el mantenimiento de la autonomía y la independencia en el sector de la economía social siguen siendo cruciales para su desarrollo.

# Referencias

Bouchard, M. J. and Rousselière, D. 2015. “Introduction: The weight, size and scope of the social economy”. In *The Weight of the Social Economy: An International Perspective edited by* Bouchard, M. J. and Rousselière, D. 11-27. Brussels: P.I.E. Peter Lang.

CSSF (Central Self-Sufficiency Foundation). 2017. *White Paper on Self-reliance Enterprises 2016*. Seoul: CSSF.

FSC (Financial Services Commission). 2019. “Report for the third meeting of Social Finance Council held in 2019” (press release by FSC, 7 November 2019)

Interdepartmental Report of the Government of Republic of Korea. 2017a. “Plansfor fostering the social economy.”

Interdepartmental Report of the Government of Republic of Korea. 2017b. “Plans to innovate public procurement for supporting innovative growth” (press release by the Meeting of Economic Ministers, 4 October 2017).

Interdepartmental Report of the Government of Republic of Korea. 2018a. “Master plan of human resource development for the social economy.”

Interdepartmental Report of the Government of Republic of Korea. 2018b. “Plan for fostering the social finance.”

Interdepartmental Report of the Government of Republic of Korea. 2019. “Mid- and Long-term Basic Plan for Social Economy (draft)” (unpublished).

Jang, J. 2019. “Tasks for fostering intermediaries of social finance”. Presentation made at the National Assembly Forum on the Current Status and Tasks of Social Finance (20 September 2019).

Joo, J., Cho, D., and Yoon, J. 2018. *A Survey of Social Ventures in Seoul and the Policy Suggestion*. Seoul: The Seoul Institute. Jung, B. and Hwang, W. 2018. *A Development Strategy of Intermediary Organizations Leading Governance in Seoul*. Seoul: The Seoul Institute.

Kim, S. 2016. “Significance and perspectives of the social economy.” In Shinyang, K., Myungho, Shin, Kisupy, K. et al. A *History of Korean Social Economy*, 9-48. Seoul: Hanul.

Kim, J, Lee, J, and Jung, Y. et al. 2018. *The Report on the Status of Social Economy and Policy Satisfaction Survey*. Sejong: Korea Development Institute.

Kim, J., Wee, S., Ki, K. et al. 2018. *The Medium and Long-term Development Plan for the Social Economy,* Sejong: Korea Development Institute.

KoSEA (Korea Social Enterprise Promotion Agency). 2018a. “Social economy leadership programme 2018 outcomes shared” (press release by KoSEA, 15 November 2018).

KoSEA (Korea Social Enterprise Promotion Agency). 2018b. *Public Procurement Manual for Social Enterprises*. Seongnam: KoSEA.

KoSEA (Korea Social Enterprise Promotion Agency). 2019a. *A Guide to Social Enterprise*. Seongnam: KoSEA.

KoSEA (Korea Social Enterprise Promotion Agency). 2019b. “Report on KoSEA’s Projects.” http:// www.alio.go.kr/popReportAll.do?apbaId=C0456&nowYear=2019&nowQuarter=0. Accessed 30 December 2019

KoSEA (Korea Social Enterprise Promotion Agency). 2019c. “Korea Social Economy.” Seongnam: KoSEA.

KSENET (Korean Social Economy Network). 2018. *Interim Report on the Performance of Plans to Foster the Social Economy*. Seoul: KSENET.

Lee, S., Park, H., Kim, H. and Kim, J. 2018. *A Study on the Promotion of Preferential Public Procurement for Social Enterprises and Social Cooperatives*. Seoul: Korea Institute of Procurement.

Lifein. 2019. “The current status of the social economy in statistics”. Lifein, accessed 30 May 2020. http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=5645.

Mendell, M., and B. Alain. 2013. “Evaluating the formation of enabling public policy for the social and solidarity economy from a comparative perspective: The effectiveness of collaborative processes or the co-construction of public policy”. Draft paper prepared for the UNRISD Conference Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, Geneva, Switzerland, 6–8 May.

MOEL (Ministry of Employment and Labour). 2013 to 2019. “Public organizations’ reports on past purchases and plans for future purchases of products from social enterprises.” Sejong: MOEL.

MOEL (Ministry of Employment and Labour). 2018. *Guide to Preferential Purchases of Products from Social Enterprises*. Sejong: MOEL.

MOEL (Ministry of Employment and Labour). 2019. “Announcement of the social enterprise certification plan and screening criteria 2019.” Sejong: MOEL.

MOHW (Ministry of Health and Welfare). 2017. “Basic plan for Self-reliance benefits for NBLSP beneficiaries (2018-2020)”. Sejong: MOHW.

MOHW (Ministry of Health and Welfare). 2019. *Self-reliance Projects Guide 2019* (Part I). Sejong: MOHW.

MOIS (Ministry of the Interior and Safety). 2019. *Guideline for the Implementation of Community Enterprises Projects 2019*. Sejong: MOIS.

MOLEG (Ministry of Government Legislation). 2018. “A Bill of Framework Act on the Realization of Social Values by the Public Sector.” Sejong: MOLEG.

OECD/EU (Organization for Economic Cooperation and Development / European Union). 2017. *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*. Paris: OECD Publishing.

Korea Credit Guarantee Fund and Korea Social Enterprise Promotion Agency. 2018. *A Study on the construction of an evaluation model for Social Economy Enterprises.* Seoul: Korea Credit Guarantee Fund and Korea Social Enterprise Promotion Agency.

Shin, M. 2016. “An overview of the history of the Korean social economy.” In Shinyang, K., Myungho, Shin, Kisupy, K. et al. A *History of Korean Social Economy*, 49-103. Seoul: Hanul.

SMG (Seoul Metropolitan Government). 2016a. *White Paper on Innovations in Public Procurement by the SMG*. Seoul: SMG.

SMG (Seoul Metropolitan Government). 2016b. "Master plan for the reform of the Social Investment Fund." Seoul: SMG.

SMG (Seoul Metropolitan Government). 2019a. "Seoul's plan for administration of the Social Investment Fund 2019". Seoul: SMG.

SMG (Seoul Metropolitan Government). 2019b. "Social economy promotion plan 2.0 in Seoul." Seoul: SMG.

SCSC (Seoul Coop Support Centre). 2020. *Annual Report 2019*. Seoul: SCSC.

SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2016a. *Five Years of Fostering the Social Economy in Seoul, 2011 to 2015: Achievements and Future Tasks*. Seoul: SSEC.

SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2016b. *2015 Report on the performance of SSEC*. Seoul: SSEC. SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2017a. *2016 Report on the Performance of SSEC*. Seoul: SSEC.

SVS (Korea Social Value and Solidarity Foundation). 2020. "On the one-year anniversary of the launch of the Korea Social Value and Solidarity Foundation" (press release by SVS, 28 January 2020).

SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2017b. *White Paper on Wiki Seoul*. Seoul: SMG SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2018. *2017 Report on the Performance of SSEC*. Seoul: SSEC.

SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2019. "Plan of the management of SSEC and its projects." Seoul: SSEC

SSEC (Seoul Social Economy Centre). 2020. *2018 Report on the Performance of SSEC*. Seoul: SSEC.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2018. "Social economy in the national context: Origins and development in the Republic of Korea". In *Social and Solidarity Economy for the Sustainable Development Goals*, 48~68. Geneva: UNRISD.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2019. "XXX project concept note" (unpublished document), Geneva: UNRISD.

Utting, P. 2017. *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries*. Geneva: ILO.