ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.° 19.654

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

PROYECTO DE LEY

LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

Expediente N.º 19.654

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El concepto de economía social adquirió actualidad en las décadas de 1970 y 1980 en Francia, a partir de la creación del Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas, el cual surgió con la finalidad de coordinar a las organizaciones que en este país desarrollaban ese tipo de actividades desde finales del siglo XIX, para lograr su reconocimiento público como un sector diferenciado de la economía.

Siendo este concepto relativamente reciente, la realidad a la que se refiere es de larga data y se ha manifestado de muy variadas formas en diversos países, a través de organizaciones que realizan actividades económicas, al margen de los fines e intereses a los que responde la empresa mercantil lucrativa y el sector público. Dicha realidad ha tenido diferentes formas de denominarla, tales como: tercer sector, organizaciones no lucrativas, economía social solidaria, asociacionismo, charity sector, o voluntary sector.

Entre las primeras definiciones, características y alcances de la economía social y sus organizaciones está la de la Carta de la Economía Social de 1982, preparada por el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas de Francia, en la que la economía social se describe como la realizada por empresas o entidades que no pertenecen al sector público, con un funcionamiento y gestión democráticos, con igualdad de derechos, deberes y libertad de adhesión para sus miembros y ausencia de finalidad lucrativa.

En general, de acuerdo con dicha Carta, las siguientes son las principales características que presentan estas organizaciones:

a) ***Estar organizadas:*** esto es, cuentan con algún grado de institucionalización, sin que ello implique necesariamente reconocimiento legal. Se incluyen por lo consiguiente, organizaciones formales e informales que tengan una cierta estructura organizativa interna, una relativa estabilidad en sus objetivos y modo de actuación, unos límites organizativos significativos y un documento jurídico de constitución.

b) ***Ser privadas:*** deben estar claramente separadas de los poderes públicos, aunque puedan contar con financiamiento público.

c) ***Ser no lucrativas:*** lo que implica la no distribución de los beneficios entre los asociados o administradores y su estricta reinversión en la propia entidad a fin de asegurar los fines propuestos.

d) ***Autogestionadas:*** esto es que cuentan con plena capacidad de autogobierno, lo que no implica que puedan estar controladas por otras instancias públicas o privadas, o que formen parte de otra institución.

e) ***No filiación religiosa o política:*** no se orientan a la promoción o proselitismo religioso o político.

Trascendencia de la economía social solidaria

Es relevante en la evolución de este concepto, la formulación dada por el Comité Consultivo de la Unión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, creado en 1998, para el cual las características comunes de las organizaciones de la economía social son:

a) Primacía de las personas y del objeto social sobre el capital. A excepción de las fundaciones, todas son empresas de personas.
b) Adhesión voluntaria y abierta y control democrático por sus miembros desde la base.
c) Conjunción de los intereses de los miembros, usuarios o del interés general.
d) Defensa y aplicación del principio de solidaridad y de responsabilidad.
e) Autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos.
f) Aplicación de los excedentes al objeto social mediante su reinversión o distribución según los deseos de sus miembros para la creación de empleo, de actividades de nuevas empresas, retorno sobre los capitales invertidos, servicio a los miembros, actividades socioculturales, etc.

Otro aporte relevante en formulación de este concepto lo recoge la Declaración Final del VII del Sétimo Congreso Europeo de Economía Social celebrado en Gävle, Suecia, según la cual los elementos caracterizadores de la común identidad de las organizaciones de economía social son:

a) La economía social está formada por organizaciones de personas y empresas basadas en la democracia y la solidaridad, y en la valorización de los recursos sociales, culturales y medioambientales.
b) El objetivo de las empresas y organizaciones de la economía social es servir a sus miembros y usuarios, actuar a favor del interés público y ayudar a promover una ciudadanía activa.
c) Estos valores cívicos de la economía social trascienden la lógica de los intereses de ánimo de lucro.
d) La economía social es independiente del Estado.

Antonio Cancelo, reconocido dirigente del cooperativismo y de la economía social española, agrega que otras particularidades de las organizaciones de economía social son:

> **a)** Que su arraigo en lo local no es solo una característica sino uno de los valores de las organizaciones de economía social, lo cual les permite la identificación con un modo de ser y de hacer de una comunidad, lo que hace que estas las identifiquen como algo propio, en contraposición a lo ajeno, a lo venido de fuera. Este afincamiento en lo próximo, la confianza en el conocimiento de los protagonistas, la definición explícita de cooperar al desarrollo local, constituyen elementos básicos en los que se soporta el éxito de sus proyectos.
>
> **b)** La continuidad en la propiedad es también una característica de las empresas de economía social de la que se pueden extraer ventajas en el terreno de la permanencia de estrategias deseables, frente a los cambios imprevistos tan habituales en las empresas de capital a través de los diferentes tipos de ofertas públicas de acciones.

Por su parte Jan Olsson, alto dirigente del movimiento cooperativo de Suecia, ha señalado que la importancia de economía social radica en que la economía social es una parte esencial del capital social, porque lo fortalece a través de procesos participativos, acciones colectivas e innovaciones sociales para ofrecer servicios a los usuarios y miembros.

El capital social se refiere a la creación de confianza social, normas, organizaciones y redes a las que las personas pueden acceder para resolver los problemas comunes. El capital social es vital para las instituciones democráticas y la vida cívica. Cuanto más sea la cantidad de organizaciones y más densas sean las redes de capital social, más probable será que los miembros de una comunidad cooperen para el beneficio mutuo. El capital social se hace productivo y genera riqueza cuando lleva a actividades económicas comunes.

La economía social fortalece la participación de los ciudadanos y su derecho de iniciativa para construir capital social y con ello, la oportunidad de crear y organizar proyectos y empresas de este tipo, en los que pueden tomar parte grupos o sectores marginados para su reintegración a la sociedad. Las iniciativas de economía social ofrecen una escuela de aprendizaje, de experiencia y de ciudadanía; asimismo, fortalecen por sus métodos educativos participativos e interactivos y de construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración de todos con esfuerzo y resultados distribuidos de manera igualitaria.

Así, esta economía es social porque produce sociedad y no solo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades (consideradas como territorio, etnias, y un entramado social y cultural), y no está orientada por la ganancia y la acumulación

de capital sin límites. Se orienta la economía social a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad. Para ser socialmente eficiente y sostener relaciones de producción y reproducción de alta calidad, tiene como fundamento el trabajo y el conocimiento encarnado en los trabajadores y sus sistemas de organización, debiendo contar con medios de producción, crédito, tener sus propios mercados o competir en los mercados abiertos.

Finalmente, Marco de Castro Sanz, impulsor de los procesos de integración de la economía social en España, señala que la identificación que en Francia se ha hecho, de identificar la economía social como "otra forma de emprender" es acertada, porque lo esencial de esta, radica en que se apoya en organizaciones democráticas, en la propiedad social, en compromisos solidarios, en comportamientos locales y en empresas que responden a problemas de grupos sociales o de territorios concretos, las cuales de esta manera han respondido:

- ***A la cohesión e inserción social:*** mediante el trabajo asociativo o cooperativo, para la integración laboral y social de personas y grupos en riesgo de exclusión por sus especiales dificultades.

- ***A las nuevas necesidades sociales:*** superando insuficiencias de protección social a discapacitados, personas de la tercera edad, desempleados, trabajadores por cuenta propia, jóvenes, mujeres, inmigrantes, etc, mediante servicios de complementación tales como: servicios de cercanía, mutuas de previsión, actividades de iniciativa social, formación profesional e inserción laboral, o tendientes a la elevación cultural y de empleo del ocio en zonas urbanas y rurales.

- ***Al impulso de la globalización de la solidaridad:*** vinculando el crecimiento económico con la cohesión social e impulsando en las empresas la aplicación del principio de su responsabilidad social, para lograr su atención al entorno y a la ética en sus relaciones.

De las anteriores definiciones, caracterizaciones y valoraciones sobre qué es la economía social, los rasgos que la diferencian y qué organizaciones la integran, puede concluirse:

1.- Que los elementos claves que identifican a esta forma de emprender y realizar actividades empresariales son: la ausencia de una finalidad lucrativa, la autonomía e independencia frente al Estado y la gestión democrática.

2.- Que la economía social como concepto se constituye a partir de los elementos que son comunes en las diversas organizaciones que la integran (la economía solidaria, laboral o de interés general) y que esta construcción conceptual tiene una finalidad instrumental, al efecto de lograr que los diversos actores de esta forma de emprender, se reconozcan, se articulen y

establezcan plataformas comunes que generen propuestas de alcance general tendientes a su visibilización y pleno reconocimiento público como fuerza social y económica en todos los escenarios del diálogo civil y social.

3.- Que las organizaciones que pueden identificarse como de economía social serán aquellas en las que estén presentes los elementos claves que caracterizan a esta forma de emprender, o algunos de estos, independientemente de su forma jurídica o de la manera como se denominen.

Economía social solidaria en Costa Rica

El examen sobre el origen y el proceso de formación de la economía social en Costa Rica, a partir del siglo XIX, tiene como punto de partida instrumental un concepto de asociacionismo no lucrativo entendido como: los agrupamientos de personas en organizaciones de derecho o de hecho, que se constituyeron con la finalidad de satisfacer las necesidades socioeconómicas de sus miembros, de sus comunidades o de sectores de la población, mediante la gestión de actividades económicas. A partir de esta base, se puede determinar cuáles son las organizaciones que responden a esta caracterización, para posteriormente verificar su correspondencia con el concepto, principios y características de la economía social, que para los efectos de esta exposición y del proyecto de ley propuesto se acoge como economía social solidaria, para recatar y resaltar en este concepto el valor esencial que caracteriza a esta manera de emprender.

Luego de una etapa de formación de organizaciones gremiales por un fuerte impulso del incipiente Estado nacional, durante las dos siguientes décadas a partir de la independencia de España, las primeras manifestaciones de asociacionismo no lucrativo en Costa Rica, basado en un principio de autonomía, solidaridad activa, y con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales y económicas de sus miembros, se encuentran en los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX y fueron constituidas como sociedades de beneficencia o mutuales.

El surgimiento de estas organizaciones fue el resultado de la voluntad y decisión de sectores de la población como los obreros y artesanos, así como de los inmigrantes, y puede explicarse por circunstancias de la época tales como:

a) Las necesidades de las poblaciones inmigrantes del siglo XIX (como las de origen alemán, italiana o española) de constituir fondos para socorrer y ayudar a compatriotas necesitados de ayuda para su inserción laboral, la consolidación de su permanencia en el país, para migrar a otros países o retornar a los de origen.

b) La necesidad de los sectores asalariados, artesanos, pequeños empresarios y profesionales, de contar con mecanismos de protección en casos de enfermedad, vejez, muerte, invalidez, así como la de contar con acceso a fuentes de crédito no usurarias.

c) La divulgación en el país, a través de la prensa y de otros medios, de las experiencias que con éxito ocurrían en Europa, como la del cooperativismo de ahorro y crédito impulsada por Herman Shulze-Delitzsch en Alemania, o la de Cajas de Ahorros en España. Divulgación a la que contribuyeron muy especialmente los propios migrantes, los costarricenses que cursaron estudios en Europa y la intelectualidad de la época.

ch) Papel del Estado que las reconocía y autorizaba.

d) Papel de la Iglesia Católica como promotora de valores de justicia social.

Las siguientes fueron las principales actividades y proyectos a los que se orientaron estas organizaciones:

- La formación de cajas de ahorros a partir del aporte de sus miembros, para constituir fondos de ahorro y préstamo con la finalidad de solventar necesidades urgentes, especialmente en casos de enfermedad, accidentes, invalidez, cesantía y muerte.

- La constitución de fondos de mutualidad, exclusivamente para viudas y huérfanos, en caso de fallecimiento del asociado.

- La capacitación y formación de obreros y artesanos.

- La creación de bibliotecas y salas de lectura.

- La apertura de talleres de artes y oficios para los miembros y para la formación de nuevos artesanos y obreros.

- La apertura de casas de comercio para la venta de artículos de consumo y para suministrar materias primas y herramientas a sus asociados, a precios más bajos.

El establecimiento de medios de comunicación escritos, para fines de información, defensa, propaganda, promoción cultural y como instrumento para el debate público de los asuntos de interés de la asociación y de sus agremiados. Ejemplos de estos medios fueron: el artesano, el telégrafo de Costa Rica y el obrero, entre otros.

Entre las organizaciones de este carácter constituidas y que funcionaron entonces pueden citarse:

- La Sociedad de Beneficencia Alemana, cuyo funcionamiento inició desde 1855 y cuya formal aprobación de su Estatuto fue dada por el Poder Ejecutivo en 1889. Su finalidad era socorrer a emigrantes alemanes y de otras nacionalidades y funcionaba como una caja de ahorros.

- La Sociedad Española de Beneficencia, fundada por don Gaspar Ortuño y Ors y otros españoles residentes en Costa Rica. Tenía por objetivo socorrer a los emigrantes españoles por necesidades de trabajo, salud, u otras.

- La Crónica de Costa Rica, el 16 de febrero de 1859, informa del funcionamiento de una caja de ahorros de los militares del país, la cual actuaba de manera especulativa y extraña a los fines de la ayuda mutua.

- La formación de una asociación de artesanos, fue informada por La Gaceta del 8 de noviembre de 1868. Esta, tenía por objeto poner en funcionamiento una caja de ahorros destinada a operaciones de préstamos, venta de artículos manufacturados por sus miembros y compra de materiales para las necesidades de estos.

- La Sociedad de Artesanos de San José, establecida el 13 de enero de 1874, bajo la presidencia del Canónigo Dr. Francisco Calvo, la cual se disolvió en agosto de 1889, y cuyos estatutos disponían entre otros aspectos:

  a) Su constitución por obreros o artesanos costarricenses, comprometidos al pago de una cuota mensual para conformar un capital destinado préstamos para sus miembros a una baja tasa de interés.

  b) Establecer, después del primer año de labores y de acuerdo con las posibilidades económicas, una casa comercial destinada a la venta de artículos de consumo básico a sus asociados, a precios más bajos que los corrientes y mediante crédito. Proporcionaría también las materias primas necesarias para los oficios u ocupaciones de sus miembros. Las utilidades producidas por este negocio se destinarían a un fondo de ayudas para inválidos, huérfanos o viudas necesitados.

  c) Los asociados tenían el derecho a percibir cada fin de período, una parte de las utilidades obtenidas, en proporción al capital invertido.

  d) La obligación de la sociedad de auxiliar a sus miembros imposibilitados de trabajar, en caso de enfermedad, proveyéndoles préstamos sin pago alguno de intereses.

  e) La prohibición de tratar asuntos políticos o religiosos en el seno de la sociedad.

- Una nueva Sociedad de Artesanos de San José fue organizada en agosto de 1888, según informaba su periódico “El Artesano”, con los siguientes objetivos:

a) Establecer una caja de ahorros.
b) Fundar una biblioteca.
c) Procurar el establecimiento por el Estado de una escuela de artes y oficios.
d) Establecer un taller para que los artesanos mejoren su oficio o aprendan otro.
e) Crear un club o tertulia de artesanos.
f) Buscar el mejoramiento de la clase obrera del país.

Entre los logros de esta nueva asociación merecen destacarse:

a) La publicación de un periódico semanario dedicado a los intereses de la clase obrera, denominado “El Artesano”, con un tiraje de 500 ejemplares.
b) Se estableció la caja de ahorros con la meta de alcanzar un capital de 20.000 pesos.
c) La apertura, en abril de 1889, de la Escuela Nocturna para Artesanos.
d) El establecimiento, en junio de 1889, de una biblioteca y sala de lectura, la cual en setiembre de ese mismo año contaba con un fondo bibliográfico de 460 títulos.

- La Sociedad Italiana de Beneficencia Humberto Primero Rey de Italia, fundada en 1890 por un grupo de italianos, cuyos estatutos fueron aprobados por el Poder Ejecutivo el 30 de enero de ese mismo año.

- Otras organizaciones similares que se constituyeron y funcionaron, no solo en San José, sino en provincias, a manera de ejemplo, fueron:

  - La Sociedad de Auxilio Mutuo Nicaragüense, desde 1887.
  - La Sociedad de Artesanos el Progreso, fundada en Alajuela el 15 de julio de 1889.
  - Sociedad de Artesanos de Cartago, constituida en 1890.
  - Caja de Ahorros de Puntarenas, autorizada en octubre de 1891.
  - Sociedad de Artes y Oficios de Heredia, fundada en 1891.
  - Sociedad de Socorros Mutuos del Telégrafo Nacional. Organizada en 1891.
  - Sociedad Tipográfica de Socorros Mutuos. Organizada en agosto de 1891.
  - Sociedad Costarricense de Seguros de Vida. Inaugurada en octubre de 1896.
  - Sociedad de agricultores. Organizada en agosto de 1890 en San José.

En este contexto, la primera referencia que se observa, específicamente sobre la organización cooperativa, aparece en La Gaceta el 8 de noviembre de 1868, sobre la conformación de una sociedad de artesanos inspirada en el cooperativismo de

ahorro y crédito alemán. Posteriormente, en 1882, es destacable una serie de publicaciones de La Gaceta, en el mes de marzo de ese año, sobre un libro titulado "Sociedades que tienen por objeto transformar a los obreros asalariados en obreros asociados". En dichas publicaciones, se exponía y analizaba diversos modelos de organización como las sociedades de crédito rural, de crédito mutuo y cooperativas, proveyendo a los lectores de amplia información sobre los sistemas y métodos de funcionamiento utilizados por esas organizaciones. Informaciones como esta y la amplia labor divulgativa de distinguidos intelectuales como el Dr. Antonio Zambrana y Don Rafael Machado Jáuregui, permitieron que el asociacionismo cooperativo fuera conocido por los obreros, artesanos y otros trabajadores de finales del siglo XIX en nuestro medio.

La publicación durante noviembre de 1893, por El Heraldo de Costa Rica, de una serie de artículos bajo el título de "Manera de adelantar la riqueza de Costa Rica, por medio de la agricultura según mi criterio", constituye la primera propuesta conocida sobre la contribución del cooperativismo al desarrollo nacional y su papel dentro de las políticas públicas del Estado.

El autor de las citadas publicaciones, el inmigrante italiano Enrique Pucci, proponía como una solución para endémica escasez de producción nacional de productos de consumo básico de origen agrícola, la formación de una "Cooperativa Agrícola Costarricense de Cultivos y Colonización Interior". Por este medio se emprenderían actividades agrícolas para incrementar la producción de artículos básicos, fomentar el ahorro, el empleo y la formación de empresas colectivas propiedad de los trabajadores asociados. La idea no llegó a ser realidad entonces.

Es en agosto de 1899, según refiere La Prensa Libre, el día 6 de ese mes, que se constituye una sociedad cooperativa, integrada por cerca de cien artesanos de Heredia, contando con un capital de quinientos pesos, desarrollando, entre otros proyectos, una biblioteca, una academia de baile y la publicación de un medio de comunicación.

Ese mismo año, el 6 de noviembre, en San José otro grupo de artesanos decide organizar otra sociedad cooperativa, procediendo en esa fecha a aprobar sus estatutos y al nombramiento de su junta directiva.

Las primeras décadas del siglo XX se caracterizaron en Costa Rica por una mezcla de factores tales como:

a) El creciente agotamiento del modelo económico sustentado en el monocultivo del café.
b) El proceso de consolidación de la democracia liberal republicana, a partir de las reformas jurídico-políticas de 1889.
c) La manifestación de los primeros efectos, en los planos social, político y económico del desarrollo del enclave bananero en el país.
d) El impacto de la Gran Depresión en los Estados Unidos.

e) El impacto de grandes acontecimientos políticos y militares como la Primera Guerra Mundial, el triunfo de la Revolución Rusa, la constitución de la República de Weimar en Alemania y la Revolución Mexicana.

f) La activa presencia en nuestro medio de las corrientes de pensamiento latinoamericanistas y antiimperialistas preconizadas por Víctor Raúl Haya de la Torre del APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), José Carlos Mariátegui, Rómulo Betancourt y José Ingenieros, entre otros.

En este contexto histórico se gestaron grandes movimientos sociales, cívicos y políticos y un intenso debate nacional, conformando un proceso de evolución en materia social, que propiciaron el ambiente y las ideas previos a la gran reforma social y política de 1942-1943 en Costa Rica, que se plasmarían luego en las instituciones políticas y sociales surgidas durante la Segunda República e incorporadas en la Constitución Política de 1949.

Entre los más importantes hitos que expresan el desarrollo de las organizaciones del asociacionismo sin fines de lucro en esta etapa, se encuentran:

- La formación de la Sociedad Obrera Cooperativa en agosto de 1907, cuyo objeto era la comercialización de artículos de consumo básico, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus asociados y para protegerlos del abuso de los comerciantes.

- La organización de la Sociedad Cooperativa de Consumos, Ahorro y Socorros Mutuos, constituida en setiembre de 1917 por los trabajadores del Taller de Obras Públicas. Dos nuevas cooperativas se gestaron ese año. La Sociedad Cooperativa de Ahorros y de Protección Mutua impulsada por empleados municipales, y la Sociedad Cooperativa de Consumo El Apoyo Mutuo, que correspondía al interés de un grupo de obreros y artesanos de San José y motivada por el Congreso Obrero Centroamericano, celebrado en San José en los últimos meses de 1917.

- La Sociedad Cooperativa Cafetalera, organizada en febrero de 1918 por productores de café de Heredia, muchos de ellos pequeños finqueros, considerando que no debían estar a merced de los exportadores, quienes fijaban los precios. Una meta de la cooperativa era la de arrendar un beneficio para realizar en forma directa la exportación y distribuir la utilidad entre los asociados.

- La Comuna Agrícola Costarricense, establecida mediante el Decreto N.º 38, de 29 de julio de 1918, durante la Administración de Federico Tinoco Granados. Esta comuna, que corresponde a la idea de Enrique Pucci en 1893, operaría en terrenos baldíos que le serían asignados para la producción de cereales, especialmente. Estaría integrada por artesanos y jornaleros “convenientemente asociados”, que efectivamente se dediquen a la agricultura, los cuales tendrían derecho a un auxilio pecuniario de 30 colones mensuales. Este hecho, aunque no llegó a consolidarse por la grave

crisis política y fiscal del momento, tiene una particular trascendencia histórica porque: Constituye la primera normativa jurídica para regular específicamente a la organización cooperativa; es la primera manifestación de reconocimiento del cooperativismo como instrumento de política pública, con la finalidad de atender una necesidad social general; es la primera organización cooperativa creada por el Estado y no por la iniciativa de la voluntad de particulares; es el primer antecedente directo del cooperativismo de trabajo asociado o autogestionario en nuestro medio.

- En 1920 la Confederación General de Trabajadores propuso la formación de una sociedad cooperativa industrial, que se dedicaría a la construcción y reparación de edificios, puentes y acueductos, utilizando para ello los recursos de los talleres de obras públicas, los que serían dispuestos para que los trabajadores, asociados de la cooperativa, asumieran en forma privada, las actividades y servicios brindados por el Estado. La idea no llegó a concretarse pero tiene la importancia, por una parte, de revelar el conocimiento, la identificación y credibilidad de los trabajadores agremiados en una organización sindical sobre el cooperativismo y sus posibilidades de complementar o suplir al Estado en la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, es destacable también en este período, la visión del cooperativismo como herramienta para la solución de necesidades no solo directamente relacionadas con sus asociados, sino con el interés social general, lo que se manifestó en iniciativas como:

- La creación del Socorro Mutuo del Personal Docente, mediante Ley N.º 7, de 24 de diciembre de 1920, y por iniciativa del propio personal docente. Dicha ley fue reformada en 1925, por iniciativa de la Secretaría de Educación Pública, para convertir el Socorro Mutuo en la actual Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional. De esta forma en lo sucesivo el funcionamiento de aquella institución "será similar al de las compañías de igual índole [de seguros] establecidas, con la diferencia de que los empleados del ramo de Educación serán miembros natos de la asociación y sus cuotas oficialmente deducidas". A esto hay que agregar que además seguiría siendo una institución autogestionada por los mismos trabajadores del sector educación. En la exposición de motivos de esta reforma, se reconoce la creación del Socorro Mutuo en 1920 es "una elevada manifestación de compañerismo y se inspira en una admirable previsión que procura al maestro desvalido, escudo contra la miseria en el momento en que se imposibilita para el trabajo".

- La organización de la Sociedad Cooperativa de Cafetaleros, en diciembre de 1921, por 60 pequeños productores de café, que al carecer de beneficio propio tenían que vender su producción a los beneficios, que obtenían las mejores ganancias con el procesamiento y comercialización del grano. Con base en la idea de "librarse de la tiranía de los beneficiadores",

mediante la cooperativa se proponían adquirir un beneficio, para vincularse directamente con la actividad exportadora.

- La constitución en 1923 de la Cooperativa de Construcción de Casas Baratas, en asamblea general realizada en la sede de la Confederación General de Trabajadores. Desde 1921, esta Confederación había propuesto la asociación cooperativa como medio para aliviar la carestía habitacional que afectaba a las familias más pobres, y esta idea se concretó con esta cooperativa, que de acuerdo con una publicación del Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica de 1964, operó durante más de 20 años y llegó a construir más de 1000 viviendas.

- La fundación de la Cooperativa de Consumo Germinal, el 31 de mayo de 1923, hecho también ocurrido en la sede de la Confederación General de Trabajadores, con la participación de 120 asociados. El objeto de la sociedad "es negociar con toda clase de artículos de comercio, especialmente en los que son considerados de primera necesidad con objeto de ejercer un control saludable sobre los precios del mercado en beneficio de las clases menesterosas". Sus estatutos se caracterizaron por ser una fiel expresión de los principios cooperativos en cuanto a gobierno democrático, devolución de excedentes, fomento de la educación cooperativa, de la integración y de su autonomía de gobierno.

- El establecimiento del monopolio estatal en la contratación de seguros, por la Ley N.º 12, de 30 de octubre de 1924, justificada por Tomás Soley Güell, redactor del proyecto y su más firme defensor bajo el argumento, entre otros, de que "el seguro es un problema de solidaridad humana. Su monopolio por el Estado equivale a la asociación mutualista de la población del país, realizando el propósito de prevención por medio de la solidaridad de los habitantes". Es destacable asimismo, como en esta misma ley se reconoce como única excepción al monopolio estatal de los seguros, la operación de aseguradoras privadas mutualistas, como la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional.

- La incorporación del mutualismo y del cooperativismo dentro de plataformas programáticas de políticas públicas, como medio para el fortalecimiento democrático y el logro de mejores condiciones de vida de los trabajadores y de una sociedad más equilibrada y justa en cuanto a la distribución de la riqueza. Son ilustrativas a este respecto:

  a) El punto 7) del programa de lucha de la Liga de Obreros de Costa Rica, con el liderazgo, entre otros de don Víctor J. Gólcher, diputado por esa época, el cual fue publicado por el periódico El Día el 24 de diciembre de 1901 y que decía: "Procurar como parte de la protección que la liga sostiene, socorros mutuos entre sus asociados y la formación de cajas de ahorros con intervención prudente del Estado, así como la formación de una sociedad de seguros contra accidentes de

trabajo o la formación de un fondo especial para ese objeto, integrada por trabajadores, patronos y el Estado".

b) El punto III. Del Programa de Acción del Partido Reformista, fundado luego de que la Confederación General de Trabajadores proclamara la candidatura del general Jorge Volio para la presidencia de la República, para el período 1924-1928. El fomento de las sociedades cooperativas es un propósito vivamente sostenido por el Partido Reformista: se afirmaba de manera contundente en dicho programa.

c) La propuesta, en 1930, de las bases para el Programa Político del Centro para el Estudio de Problemas Nacionales, que dentro de su Estudio sobre Economía Costarricense" incorporara Rodrigo Facio Brenes, el cual en su Base Social decía: "...Formación de cooperativas de crédito, producción, compras y ventas, y distribución por pequeños propietarios; organización de cooperativas de consumo en ciudades y pueblos; federaciones cooperativas; acuerdos regionales entre cooperativas de productores y consumidores".

d) La inclusión en 1935, en el Programa Mínimo del Partido Socialista Costarricense liderado por Vicente Sáenz, de un punto que decía: "Apoyo a la formación de sindicatos de empleados, obreros y campesinos y al establecimiento de cooperativas agrícolas e industriales de producción y consumo".

e) La promulgación de la Ley de Asociaciones, (N.º 218, de 8 de agosto de 1939), por la cual se instituía un marco general regulatorio específico, inexistente hasta ese momento, para "las asociaciones... que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o ganancia". Se dispuso asimismo que esta ley, regularía también a los gremios y las asociaciones de socorros mutuos, de previsión y de patronato. De esta forma, con esta ley, el asociacionismo de personas basado en la solidaridad, entre este el cooperativismo, (que hasta entonces funcionaba al amparo de la legislación mercantil), adquirió pleno reconocimiento, por primera vez por parte del Estado.

f) La beligerante campaña que en pro del cooperativismo desarrollara el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, desde su creación en 1940. El Centro observaba que el cooperativismo era "una enérgica realidad en vías de crecimiento", y consideraba que este "era uno de los medios más eficaces para remediar la angustiosa situación financiera y moral de la clase trabajadora", reivindicándose como "el único grupo de lucha cívica que se ha preocupado intensamente por aclarar los medios y los fines del naciente cooperativismo costarricense y por dotarlo de los instrumentos culturales y legales capaces de estimularlo y fortalecerlo. Las

propuestas del Centro consistían, fundamentalmente, por una parte, en dotar al cooperativismo de una legislación adecuada, para lo cual elaboraron un proyecto de ley general de cooperativas. Por otra parte, en promover la creación de una institución dedicada a la promoción, dirección y financiamiento del cooperativismo en todo el país.

g) La convicción de destacadas figuras de la intelectualidad nacional, como Roberto Brenes Mesén y Hernán G. Peralta, de que el cooperativismo constituía una herramienta de gran valor para el fortalecimiento de la democracia, la participación ciudadana y el desarrollo económico-social. "El movimiento cooperativista vendrá a primer término en esta Democracia Económica", dijo Brenes Mesén, en 1939 en El ideario costarricense. En esa misma publicación, afirmó Peralta: "Es indudable que las cooperativas serán la base de un futuro que es actualidad".

h) La promulgación, en agosto de 1942, de la Ley N.º 190, de creación de la Cooperativa "Casas Baratas La Familia", para procurar solucionar el déficit habitacional, mediante la edificación de casas de bajo costo.

i) La definitiva aprobación, en junio de 1943, de la reforma constitucional que incorporó a la Constitución Política el capítulo de las Garantías Sociales, y dentro de estas el compromiso del Estado de fomentar el cooperativismo, como un medio para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Se elevó a rango constitucional "una serie de disposiciones e ideas que ya estaban en el ambiente", como resultado de un "proceso de largos años de evolución en materia social".

j) La aprobación, el 20 de agosto de 1943 del Código de Trabajo, el cual incluía en su título quinto la primera legislación específica para la regulación de las cooperativas en Costa Rica.

k) La creación de la Caja de Préstamos y Descuentos de la Asociación Nacional de Educadores, por la Ley N.º 12, de 13 de octubre de 1944 (actualmente Caja de Ahorros de la ANDE), con la finalidad de que los educadores activos y pensionados tuvieran acceso a préstamos para solventar sus necesidades socioeconómicas y liberarse de los usureros. Se cumplió de esta manera uno de los acuerdos adoptados por dicha asociación, en el acto de su fundación en 1934, de gestionar, por los medios más adecuados, la fundación de un banco del Magisterio Nacional.

l) La promulgación de la Ley N.º 861, el 6 de mayo de 1947, para el "Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales", por la cual se crea en el Banco Nacional de Costa Rica, la Sección de Fomento de

Cooperativas Agrícolas e Industriales, aunque el Banco, de hecho desde 1943, comenzó a organizarse como institución técnica de dirección, financiamiento, supervisión y promoción del cooperativismo. Diez años más tarde, en la Ley N.º 1.644 de 25 de setiembre de 1953: Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, se incluye un capítulo con un conjunto de normas para regular las "Operaciones de Fomento de Cooperativas", por el cual se creó el Departamento de Fomento de Cooperativas del Banco Nacional en sustitución de la anterior sección de Fomento, ampliándose su ámbito de trabajo, al encomendarle a este la tarea de apoyar e impulsar e impulsar el cooperativismo del país.

m) La aprobación, el 7 de noviembre de 1949 por la Asamblea Nacional Constituyente, de la nueva Constitución Política de la República de Costa Rica, en la que se reafirmó el libre derecho de asociación, el compromiso del Estado con el fomento del cooperativismo, la justicia social como principio orientador de las Garantías Sociales y la solidaridad como política nacional permanente.

Al comienzo de la segunda mitad del siglo XX, el asociacionismo de personas no orientado por una finalidad lucrativa, había logrado su institucionalización dotándosele por parte del Estado de un marco legal propio, para las asociaciones civiles y para las asociaciones cooperativas, reconociéndose también a la figura del sindicato no solo para fines de reivindicación laboral, sino como instrumento para el desarrollo de actividades productivas, especialmente agrícolas.

En el caso particular del cooperativismo, el Estado no se limitó a su reconocimiento, sino que desplegó un conjunto de instituciones jurídicas y de recursos materiales para su promoción y desarrollo, a partir de su obligación constitucionalmente establecida de fomentar la creación de cooperativas. Ese conjunto de acciones de fomento, se justificaba por la consideración de que la constitución y operación de asociaciones cooperativas es "uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural, y democrático de los habitantes del país".

Esta política pública de fomento permitieron superar las carencias que impidieron la sobrevivencia de las cooperativas creadas en el período 1900-1942, relacionadas con la falta de una legislación adecuada, de recursos de capital y acceso al crédito, de asistencia técnica, capacitación y educación cooperativa, y en consecuencia de adecuados sistemas de gestión. Se crearon así condiciones que dieron como resultado un amplio crecimiento y consolidación de las cooperativas durante las décadas de 1950 y 1960 y un sensible incremento de su capacidad de sobrevivencia, éxito empresarial e impacto social en poblaciones y territorios.

Es también observable, en el caso del asociacionismo cooperativo, que en esta nueva etapa, y hasta 1964, su principal desarrollo ocurrió fundamentalmente en la actividad de ahorro y crédito en centros de trabajo de entidades públicas y

privadas, así como en la actividad agrícola caficultora, cañera, lechera y tabacalera, entre otras. En consecuencia, su principal base social estaba compuesta por trabajadores asalariados del sector público y privado, mayoritariamente de áreas urbanas, y por pequeños y medianos propietarios productores en esas actividades económicas. La fuerte presencia de estos últimos dentro de la base social cooperativizada, dada la alta prioridad con la que el Estado promovió al cooperativismo en la ruralidad costarricense, constituyó entonces una situación novedosa dentro del desarrollo del sector cooperativo nacional. Muy destacable también en este período fue el desarrollo del cooperativismo de electrificación rural como complemento a los esfuerzos del Estado desplegados desde el Instituto Costarricense de Electricidad.

Otros hechos de gran importancia, ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX, en materia de desarrollo de las organizaciones no lucrativas y especialmente en cuanto a la ampliación de su legislación, son:

- La aprobación de la Ley N.º 3859, de 7 de abril de 1967, Ley sobre Desarrollo de la Comunidad.
- La emisión de la Ley N.º 4179, de 22 de agosto de 1968, Ley de Asociaciones Cooperativas, y de sus reformas.
- La aprobación de la Ley N.º 4351, del 11 de julio de 1969, y sus reformas, por la cual el Monte Nacional de Piedad se transformó en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y se creó luego la Asamblea de los Trabajadores que orienta a dicha institución.
- La promulgación de la Ley de Fundaciones, N.º 5338, de 28 de agosto de 1973.
- La emisión de la Ley N.º 6437, de 30 de abril de 1980, por la cual se establece la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los centros educativos del país.
- La aprobación de la Ley N.º 6970, de 7 de noviembre de 1984, Ley de Asociaciones Solidaristas.
- La aprobación de diversas leyes por las cuales se crean o autorizan fondos de ahorro y préstamos o de servicios previsionales de empleados, sobre todo dentro de la Administración Pública.
- La promulgación de la Ley N.º 7407, de 3 de mayo de1994, Ley de Sociedades Anónimas Laborales.

El crecimiento del cooperativismo en cuanto al tamaño de su base asociativa y al número de asociaciones, llevó a que en 1969 se planteara en el Manifiesto de Patio de Agua, que “debe emprenderse una política tendiente a la creación de un gran sector cooperativo en la economía nacional que contribuya poderosamente a cambiar el actual sistema económico por otro más justo y humano”.

Esta idea fue replanteada en 1972, en el marco de la discusión legislativa para transformar al Departamento de Cooperativas del Banco Nacional en una entidad estatal especializada de fomento, al proponer el entonces diputado Francisco Morales la idea de crear un sector cooperativo, como sector diferenciado de la

economía nacional, lo cual quedó finalmente recogido en la Ley N.° 5185, Ley de Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto de Fomento Cooperativo.

También el notable crecimiento del cooperativismo en cuanto al tamaño de su base asociativa y al número de asociaciones, llevó a que en 1969 se planteara en el Manifiesto de Patio de Agua, que "debe emprenderse una política tendiente a la creación de un gran sector cooperativo en la economía nacional que contribuya poderosamente a cambiar el actual sistema económico por otro más justo y humano.

Esta idea fue replanteada en 1972, en el marco de la discusión legislativa para transformar al Departamento de Cooperativas del Banco Nacional en una entidad estatal especializada de fomento, al proponer el entonces diputado Francisco Morales la idea de crear un sector cooperativo, como sector diferenciado de economía nacional, lo cual quedó finalmente recogido en la Ley de Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

Las políticas públicas del Estado costarricense para el asociacionismo no lucrativo se han orientado históricamente a su reconocimiento jurídico y a la disposición de instituciones y recursos para su fomento.

Las siguientes son las más importantes acciones de política pública que el Estado ha desplegado a favor del asociacionismo no lucrativo que hoy integra la economía social solidaria:

a) Reconocimiento constitucional de la solidaridad como una política nacional permanente, del derecho de asociación, de la organización sindical, y de las cooperativas, y compromiso al fomento de las últimas, así como del derecho de los trabajadores a su patrimonio familiar.

- Promulgación de marcos jurídicos propios, mediante leyes y decretos.
- Fuentes públicas de financiamiento.
- Instituciones públicas de promoción y control.

Situación actual de la economía social solidaria y reformas necesarias

I.- El asociativismo no lucrativo en Costa Rica surge y evoluciona en la historia nacional de manera autónoma y como expresión de la voluntad y libre decisión de las personas de emprender acciones organizadas para resolver una necesidad común.

II.- El desarrollo de legislación y políticas públicas para la regulación, promoción y fomento del asociativismo no lucrativo, ocurre como un hecho posterior al nacimiento de sus organizaciones, como un resultado de la acción e incidencia de estas, de su capacidad propositiva y de la lucidez de los actores políticos en congruencia con las aspiraciones de construir una

sociedad democrática con justicia social; siendo necesario en todo caso explicar dicha legislación y políticas en los contextos históricos en que ocurrieron, a efecto de determinar sus alcances y condicionamientos.

III.- El surgimiento del asociativismo no lucrativo tuvo como actor fundamental a las propias personas asociadas y demás sectores de la población urgidos de encontrar respuestas a sus necesidades, utilizando para ello la solidaridad, la ayuda mutua, la cooperación y sentido de la responsabilidad como los pilares de sus organizaciones.

IV.- Los rasgos comunes del asociacionismo no lucrativo se identifican objetivamente con los principios y características que recoge el concepto de economía social solidaria como propios de las organizaciones de este tipo y a los fines de crear un marco conceptual propio de la economía social solidaria costarricense, es indispensable que los actores del asociacionismo no lucrativo sistematicen y se apropien de su experiencia, reconozcan y recuperen su memoria histórica.

V.- La trayectoria, los resultados sociales, el marco jurídico y el conjunto de políticas públicas del asociacionismo no lucrativo costarricense constituyen un valioso capital social que reúne las potencialidades necesarias para que, identificado y articulado como economía social solidaria, gane el reconocimiento como un actor de primera línea en el diálogo social y civil y en las definiciones que están en marcha sobre el futuro de Costa Rica, para que esto ocurra solo hace falta recurrir a la fuerza impulsora e inspiradora de los precursores del asociacionismo no lucrativo, a su sentido de responsabilidad y a la autonomía expresada en su voluntad de emprender.

La inclusión del concepto de economía social en la legislación costarricense es muy reciente e incipiente y ha ocurrido con ocasión de la promulgación del marco jurídico de fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Así, en el artículo 8 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley N.º 8262, de 17 de mayo del 2002) se establece la creación del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas, el cual tendrá como objetivo “fomentar y fortalecer el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y de las empresas de la Economía Social...”. Este concepto es también recogido y tiene un primer desarrollo en el reglamento de esta ley.

Como antecedente, el reconocimiento constitucional de la cooperativa en el capítulo de Garantías Sociales desde 1942, y más recientemente también de las asociaciones solidaristas, son una clara expresión de cómo la solidaridad, la cooperación y los principios fundamentales de la economía social solidaria presentes en el asociacionismo no lucrativo forman parte de la más alta jerarquía del ordenamiento jurídico del Estado costarricense. El artículo 64 constitucional que recoge este reconocimiento y la obligación del Estado de fomentarlo, no constituye una norma aislada, sino que forma parte integral de todo el marco conceptual que

configura el Estado social de derecho y la carta programática de la nación costarricense.

El artículo 74 constitucional, constituye el marco general de principio y de fines que contiene nuestra Constitución como un sistema de normas integrado y coherente. En dicho artículo se establece la justicia social como máximo principio orientador del conjunto de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente y de toda la actuación del Estado como base de una sociedad justa, para lo cual deben aplicarse por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, para que el capital y el trabajo estén en relación de equilibrio y armonía, de forma tal que se procure la solidaridad nacional como una política permanente del Estado, lo que implica la necesidad y responsabilidad de contribuir al desarrollo de los sectores sociales menos favorecidos desde el punto de vista económico, como un asunto que debe ser del interés de toda la sociedad.

El criterio de numerus apertus contenido en este artículo 64 respecto de los derechos que contiene el texto constitucional, permite que a través de la ley se establezcan nuevos derechos derivados de aquel principio (justicia social), orientados por la política de solidaridad nacional. De esta forma, el texto constitucional tiene la elasticidad para adecuarse y evolucionar conforme a los requerimientos de nuevas circunstancias sociales y económicas, con respeto del criterio de proporcionalidad en cuanto a aplicar el principio de justicia social por igual a los diversos factores del proceso de producción.

El artículo 50 constitucional, expresa también por una parte una concreción del principio de justicia social como un medio para lograr el fin de solidaridad nacional ya expresado. Tiene por otra parte, un valor programático en cuanto que enuncia los objetivos y forma de la relación del Estado con el conjunto de la sociedad. Asume el Estado en esta norma la responsabilidad de asumir un rol activo con la finalidad de lograr el mayor bienestar de todos los habitantes del país. Tres son los medios que se estipulan para esta finalidad: Uno es el estímulo de la producción, o sea el fomento de la generación de riqueza a través de la empresa privada (artículo 46 CP), la cooperativa (artículo 64 CP) y de la empresa pública (121-14 CP); disponiendo para esto de diversos medios de apoyo crediticio, asistencia técnica, incentivos, etc. En segundo término, la organización de la producción, lo cual debe interpretarse en relación con el principio de libertad empresarial (artículo 46), y que se manifiesta mediante las regulaciones del ejercicio y de las diversas formas de organización de la actividad empresarial, libremente escogidas por los habitantes, y a través de la planificación indicativa. Finalmente está el adecuado reparto de la riqueza; es este el medio que revela como el Estado que se consolida con la Constitución de 1949 es un estado socialmente comprometido y que indica, cómo este debe intervenir para lograr una equitativa distribución de la riqueza, entendida esta, como los frutos socialmente producidos y con la garantía de acceso a los medios de producción de riqueza a los sectores con menos recursos económicos. No se trata de un Estado paternalista sino uno que contribuye a la creación de oportunidades y posibilidades para que todos los habitantes puedan ser partícipes del proceso de producción y generación de riqueza; de un Estado que se impone el deber de actuar para evitar

que la riqueza se concentre en beneficio de unos sectores sociales con detrimento de otros.

La existencia de este artículo 50 es fundamental para afirmar que Costa Rica es un Estado social de derecho, que esta norma tiene un valor informador para el conjunto del texto constitucional y que a partir de esta, es un derecho de todos los habitantes, exigir que las políticas económicas estatales no privilegien a unos sectores sociales en perjuicio de otros.

Por su parte el artículo 56 de la Carta Política, contiene una positiva y amplia valoración del trabajo al señalar que es un deber del Estado impedir que por causa del trabajo se menoscabe la libertad o la dignidad humanas, con lo cual se reconoce que el trabajo es consustancial al ser humano y una de sus principales manifestaciones, que lo hacen merecedor de respeto, no debiendo concebirse como la expresión de las necesidades, ni la ocasión para aniquilar a la persona, sino como un signo de afirmación de su libertad y la oportunidad para su autorrealización y manifestación de su vitalidad y energía creadora. Siendo así el trabajo el medio a través del cual el ser humano crea bienes y se crea así mismo, el Estado debe impedir que se establezcan condiciones que lo degraden a la condición de mercancía.

Para garantizar este propósito, dispone por una parte el Estado, de un conjunto de normas de protección del trabajo que se presta por cuenta ajena, y por otra parte garantiza a los habitantes el derecho de autoorganizarse para organizar el trabajo en forma independiente o mediante diversas formas de asociación para desplegar el trabajo y producir riqueza sobre la base de la cooperación, la ayuda mutua y la gestión colectiva.

Es en este contexto de análisis de los artículos 74, 50 y 56 constitucionales que debe ubicarse el texto del artículo 64, en el cual el Estado dispone instrumentos para que los trabajadores y los habitantes desarrollen mejores condiciones de vida.
La lógica discursiva del texto constitucional es sobre este punto la siguiente: el trabajo no es una mercancía, sin embargo en una sociedad y economía signadas por la libertad empresarial y la libre elección de trabajo. La determinación de un conjunto de medidas mínimas de protección al trabajador son indispensables para impedir que por causa del trabajo se cause mengua a la libertad o dignidad humanas; adicionalmente y para este mismo propósito se dispone la cooperación y la ayuda mutua como otra vía de organización del trabajo. Se compromete así el Estado al fomento de organizaciones fundadas en principios de solidaridad y orientadas a la satisfacción de necesidades comunes, como el medio que permite el desarrollo de los trabajadores aunado a una equitativa distribución de la riqueza. De esta forma es claro que el artículo 64 constitucional, contiene una norma integrada y congruente con el resto del texto constitucional, y que esta norma, conjuntamente con el derecho de asociación, es fundamental para la materialización del principio de justicia social y de la finalidad solidaria que orientan el quehacer del Estado plasmado en la Constitución Política de 1949, la cual al receptar a la institución cooperativa y al

asociacionismo solidarista, recepta la doctrina de la cooperación y los principios de la economía social solidaria y del trabajo asociado.

Observando el proceso de desarrollo histórico del asociacionismo no lucrativo en Costa Rica y la situación actual de este conjunto de empresas, resultan de gran valor para el futuro de su papel en el desarrollo nacional, sus reflexiones recogidas en el Taller Desafíos de la Economía Social, efectuado el 29 de noviembre del 2004 en el Centro de Estudios "La Catalina", las cuales indican que el asociacionismo no lucrativo costarricense no puede eludir entre sus desafíos los siguientes retos:

1.- El conocimiento exhaustivo, sistemático y permanente de su propia realidad, en su conjunto y de cada uno de sus subsectores.
2.- El reconocimiento de su propia identidad de sus valores, principios y fines, en cuanto sean comunes a todas sus organizaciones, como base para la elaboración o apropiación de un concepto de economía social que lo identifique y contribuya a su unidad.
3.- El establecimiento de estrategias tendientes a superar su dispersión y a favorecer su integración mediante la creación de redes y plataformas de acción a nivel sectorial, regional o nacional.
4.- La elaboración de planes de acción tendientes a dotarse de modelos de gestión adecuados a su particular naturaleza y características, desarrollando las potencialidades de su capital humano e incorporando las nuevas tecnologías de información, comunicación y gestión del conocimiento.
5.- Desarrollar su capacidad propositiva para lograr su reconocimiento pleno como un actor necesario del diálogo social y civil, y para lograr una efectiva incidencia en la formulación de las políticas públicas que le atañen directa o indirectamente, lo cual implica trascender las visiones gremialistas para adoptar una conducta de ciudadanía activa.
6.- Desarrollar estrategias y acciones que le permitan lograr una legitimación como actor económico, con impacto social y credibilidad política, como base para su pleno reconocimiento y visibilización.

Las organizaciones que integran la economía social solidaria en Costa Rica, actúan hoy en todos los sectores de la economía y son parte de la pluralidad y diversidad empresarial de Costa Rica. Hay en estas, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, algunas de las cuales son reconocidas en el ámbito latinoamericano y otras son empresas líderes en sectores o regiones del país. Más de un millón de personas participan como asociadas a estas empresas y su participación en la generación de empleos y puestos de trabajo es significativa, al igual que su contribución a la generación de riqueza, cuya distribución y reinversión de beneficios ha impactado sensiblemente los indicadores de desarrollo humano de su base asociada y de los territorios donde actúan. Son organizaciones que promueven empleos estables y de calidad, son instrumentos efectivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y por la mejora de la calidad de vida de sus asociados, compaginando viabilidad económica con responsabilidad social y ambiental; que inciden en la mejora de la educación, en la cohesión social, en el fortalecimiento del tejido empresarial y en la promoción del espíritu emprendedor, del

desarrollo local, de la innovación, de la competitividad empresarial, a la vez que promueven valores democráticos y de responsabilidad ciudadana.

Acogiendo los desafíos y retos planteados por estas mismas organizaciones y reconociendo el aporte que han venido dando al país, se propone en consecuencia y como un nuevo hito en el proceso histórico de las acciones del Estado costarricense por su fortalecimiento, establecer por una ley de la República, las disposiciones necesarias para su reconocimiento y visibilización como un sector de la economía nacional con las particulares y específicas características que las identifican. De esta manera, es el objetivo de estas disposiciones, potenciar el aporte que este sector puede darle al desarrollo social y económico nacional, favoreciendo los procesos de integración entre estas organizaciones, sea para fines de incrementar sus actividades económicas o de representación. Se orienta también esta propuesta, a garantizar, reconociendo las particularidades de estas organizaciones, su acceso a fuentes de financiamiento y apoyo para el desarrollo de sus actividades, así como a favorecer políticas públicas para incrementar su participación en el mercado y en la prestación de servicios que complementen aquellos que brinda el Estado, de acuerdo con las regulaciones del ordenamiento jurídico.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

CAPÍTULO I
Objeto, principios y composición

ARTÍCULO 1.- Objeto y ámbito de aplicación de la ley

El objeto de la presente ley es establecer un marco jurídico común para los diversos integrantes de la economía social solidaria, que permita su reconocimiento, visibilización y fomento por parte de políticas del Estado, así como el desarrollo de procesos de articulación e integración propios de estas organizaciones.

Esta ley se aplica a todas las entidades que integran la economía social solidaria, regidas conforme a los términos dispuestos en el artículo 3 de esta ley, sin perjuicio de las normas sustantivas específicas que les resulten aplicables, las regulen y las rijan en razón de su propia naturaleza.

ARTÍCULO 2.- Definición

Se entiende por economía social solidaria (ESS) el conjunto de actividades económicas y empresariales realizadas en el ámbito privado por diversas entidades y organizaciones, para satisfacer el interés colectivo de las personas que las integran y el interés general económico social de los territorios donde se ubican, de conformidad con los principios y las características que se recogen en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 3.- Principios de la economía social solidaria

Son principios que orientan y caracterizan la economía social solidaria los siguientes:

a) Primacía de las personas y del fin u objetivos sociales sobre el capital, que se expresa en que la toma de decisiones y la gestión son democráticas y participativas; prevalecen en estas los aportes de trabajo y los servicios utilizados por las personas que las integran, y no sus aportaciones al capital social.

b) Los resultados obtenidos de la actividad económica en la ESS se aplican al logro de los objetivos sociales y los excedentes por distribuir entre las personas que las integran, se realizan principalmente en función del trabajo, por el uso de los servicios o por las actividades que estas hayan aportado. Las reservas y los fondos creados para el cumplimiento de los

fines sociales no son repartibles entre las personas integrantes, aun en caso de liquidación de la entidad.

c) Promoción de la solidaridad interna y el entorno social, a fin de fortalecer el compromiso con el desarrollo local, por la igualdad de oportunidades entre todas las personas que participan, la cohesión y la inserción social, la generación de empleos y puestos de trabajo estables y de calidad, sostenibilidad, así como por la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.

d) Autonomía e independencia respecto de los poderes públicos y de intereses externos.

ARTÍCULO 4.- Sujetos que integran la economía social solidaria

Integran la economía social solidaria los siguientes:

a) Las asociaciones cooperativas reguladas por la Ley N.° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, de 22 de agosto de 1968, y sus reformas.
b) Las asociaciones solidaristas reguladas por la Ley N.° 6970, Ley de Asociaciones Solidaristas, de 7 de noviembre de 1984.
c) Las asociaciones de productores, de trabajadores, gremiales, artistas u otras que realicen actividad económica empresarial, organizadas al amparo de la Ley N.° 218, Ley de Asociaciones, de 8 de agosto de 1939.
d) Las asociaciones comunales que realicen actividad económica empresarial, organizadas al amparo de la Ley N.° 3859, Ley de Desarrollo de la Comunidad, de 7 de abril de 1967.
e) Las asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados (Asadas), organizadas de acuerdo con la Ley N.° 2726, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, de 14 de abril de 1961, y con la Ley N.° 218, Ley de Asociaciones, de 8 de agosto de 1939.
f) Las sociedades anónimas laborales reguladas por la Ley N.° 7407, Ley de Sociedades Anónimas Laborales, de 12 de mayo de 1994.
g) Las fundaciones que realicen actividad económica empresarial, constituidas de acuerdo con la Ley N.° 5338, Ley de Fundaciones, de 28 de agosto de 1973.
h) Las entidades creadas por normas específicas o leyes especiales que realicen actividad económica empresarial, cuyos principios orientadores y reglas de funcionamiento que las caractericen respondan a lo estipulado en el artículo anterior.

En todo caso, las entidades de la economía social solidaria se regularán por sus normas sustantivas específicas.

CAPÍTULO II
Organización y fomento de la economía social solidaria

ARTÍCULO 5.- Registro

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de su Dirección de Economía Social Solidaria, elaborará y mantendrá actualizados una base de datos y un directorio de las diversas organizaciones que integran la economía social solidaria, para lo cual tendrá como referencia para incluir o excluir a una entidad en la citada base de datos, según lo dispuesto en el artículo 3 de la presente ley, en relación con los estatutos, acta constitutiva, reglamentos, normativa legal aplicable y sus prácticas. Cuando una entidad no incluida en este directorio considere que corresponde su inclusión, lo solicitará de forma razonada a esta Dirección, la cual resolverá razonadamente dentro de un plazo máximo de treinta días; si vencido este plazo no hubiera resuelto, la solicitud se tendrá por aprobada.

Esta base de datos y el directorio serán públicos y contendrán al menos la identidad de las organizaciones de la economía social solidaria, su ubicación por sectores de actividad económica empresarial, por su tipo de organización legal, el número de personas asociadas por género, los puestos de trabajo y empleos que generan, el capital social, tecnologías utilizadas, volumen de transacciones económicas anuales, resultados económicos y programas sociales que desarrollan en beneficio de sus personas asociadas, o de su comunidad y entorno ambiental.

ARTÍCULO 6.- Integración y representación

Dos o más organizaciones de economía social solidaria, en el marco de los principios establecidos en el artículo 3 de esta ley, podrán integrarse asociándose entre sí o constituir consorcios con personalidad jurídica propia, a los fines de integrar o complementar sus actividades económicas empresariales o de desarrollar proyectos conjuntos de beneficio mutuo o de sus comunidades, para el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Cuando se trate de consorcios de la economía social solidaria, estos se inscribirán en el Registro de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Con la finalidad de representar, promover y defender sus intereses comunes, cinco o más entidades de la economía social solidaria, de un mismo sector de actividad económica empresarial, podrán constituir asociaciones, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N.° 218, Ley de Asociaciones, de 8 de agosto de 1939. De igual manera, y con los mismos propósitos, cinco o más de estas asociaciones de representación podrán constituir confederaciones intersectoriales de ámbito nacional.

En el reglamento de la presente ley se determinarán los procedimientos y trámites que deberán cumplirse para la constitución, inscripción y el funcionamiento de las entidades descritas en los párrafos anteriores.

ARTÍCULO 7.- Fomento y difusión de la economía social solidaria

Es de interés público y social el fomento y la difusión de la economía social solidaria, como un medio fundamental para materializar lo dispuesto en los artículos 46, 50, 56 y 64 de la Constitución Política.

Corresponderá al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio del Consejo Nacional de la Economía Social Solidaria (Conaess), articular los esfuerzos y recursos públicos para el fomento y la difusión de la economía social solidaria. La ejecución de estas políticas y estrategias las realizará por medio de su Dirección de Economía Social Solidaria, conforme lo establecen los artículos 2 y 7 de la Ley N.° 1860, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 21 de abril de 1955.

ARTÍCULO 8.- Creación del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (Conaess)

El Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (Conaess) será un órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que formulará, coordinará y evaluará las políticas y estrategias para el fomento y difusión de la economía social solidaria (ESS); será presidido por el ministro de esta cartera y en este participarán los ministros, los presidentes ejecutivos que se determine, así como representantes de los diversos sectores de las organizaciones de la ESS y personalidades de reconocido prestigio y conocimiento en el ámbito de la ESS, de acuerdo con la reglamentación que para este fin establezca el Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 9.- Disposiciones especiales

Se autorizan y facultan las instituciones siguientes:

a) Se autoriza y faculta al Banco Nacional de Costa Rica, al Banco de Costa Rica, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo para que establezcan y ejecuten programas de financiamiento y apoyo para el desarrollo de proyectos económicos empresariales viables, adecuados a las necesidades de las entidades de la economía social.

b) Se autoriza y faculta al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) para que establezca y ejecute programas de dotación de vivienda a pobladores de áreas rurales o urbanas que desarrollen entidades de la economía social solidaria, con la participación de las personas beneficiarias.

c) Se autoriza y faculta a las municipalidades para que establezcan y ejecuten programas con la participación de entidades locales de economía social solidaria, para atender, entre otras, necesidades sociosanitarias y recreativas de personas adultas mayores de la comunidad, de atención a personas menores de edad y jóvenes en situación de riesgo social, de cuido de niñas y niños hijos de madres trabajadoras, de inclusión de la mujer y los jóvenes en la actividad productiva. Para este fin, las municipalidades quedan autorizadas y facultadas para integrarse como asociadas a las entidades de ESS y para que donen bienes o aporten recursos de capital a proyectos económico-empresariales de beneficio para la comunidad, previa valoración técnica de su viabilidad.

d) Para todos los fines de lo dispuesto en la Ley N.° 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, se entenderá y se tendrá como mipymes a las entidades de la ESS, según corresponda a cada una de estas la aplicación de los parámetros establecidos en dicha ley y su reglamento.

e) Para todos los fines de lo dispuesto la Ley N.° 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008, se entenderá y se tendrá a las entidades de la ESS como sujetos de crédito de dicho sistema.

CAPÍTULO III
Reformas de otras leyes

ARTÍCULO 10.- Adición de un párrafo al artículo 23 de la Ley N.° 6868

Se adiciona un párrafo al artículo 23 del capítulo V, Disposiciones Generales, de la Ley N.° 6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, de 6 de mayo de 1983. El texto dirá:

“Artículo 23.-

[…]

El Instituto Nacional de Aprendizaje incorporará, dentro de sus planes y programas de enseñanza, la formación emprendedora de sus estudiantes y, dentro de esta, el conocimiento de los principios, las formas de organización, metodologías y buenas prácticas de la economía social solidaria.”

ARTÍCULO 11.- Adición del inciso x) al artículo 5 de la Ley N.° 2035

Se adiciona el inciso x) al artículo 5 de la Ley N.° 2035, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, de 17 de julio de 1956. El texto dirá:

“Artículo 5.- Para cumplir sus fines, el Consejo Nacional de Producción tendrá como actividades ordinarias, las siguientes:

[…]

x) Establecer y ejecutar programas de apoyo a la producción y comercialización de las entidades de economía social solidaria agrícolas y pecuarias."

ARTÍCULO 12.- Adición del inciso j) al artículo 5 de la Ley N.° 1917

Se adiciona el inciso j) al artículo 5 de la Ley N.°1917, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, de 30 de julio de 1955. El texto dirá:

"Artículo 5.- El Instituto tendrá las siguientes funciones:

[…]

j) Establecer y ejecutar programas de promoción y apoyo del turismo rural, agroecoturismo y turismo comunitario que desarrollen las organizaciones de la economía social solidaria.

[…]"

CAPÍTULO IV
Disposiciones finales

ARTÍCULO 13.- Reglamentación

Dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley el Poder Ejecutivo emitirá el reglamento para su aplicación.

Vigencia.- Esta ley entrará en vigencia una vez promulgada y publicada en el diario oficial La Gaceta y sus disposiciones prevalecerán sobre cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se le oponga.

Víctor Hugo Morales Zapata

Jorge Rodríguez Araya

José Alberto Alfaro Jiménez

William Alvarado Bogantes

Michael Jake Arce Sancho

Marvin Atencio Delgado

José Francisco Camacho Leiva

Abelino Esquivel Quesada

Javier Francisco Cambronero Arguedas

Franklin Corella Vargas

Laura María Garro Sánchez

Danny Hayling Carcache

Olivier Ibo Jiménez Rojas

Juan Luis Jiménez Succar

Nidia María Jiménez Vásquez

Marlene Madrigal Flores

Juan Rafael Marín Quirós

Emilia Molina Cruz

Henry Manuel Mora Jiménez

Ronny Monge Salas

Karla Vanessa Prendas Matarrita

Carmen Quesada Santamaría

Paulina María Ramírez Portuguez

Aracelli Segura Retana

Gonzalo Alberto Ramírez Zamora

Lorelly Trejos Salas

Marco Vinicio Redondo Quirós

Humberto Vargas Corrales

Luis Alberto Vásquez Castro

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

27 de julio de 2016

NOTA: **Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Especial Dictaminadora, que tendrá por objetivo investigar, estudiar, analizar y dictaminar la Legislación Adecuada para el Fortalecimiento del Sector de la Economía Social Solidaria, Expediente 19.212.**