ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

COMISIÓN ESPECIAL DICTAMINADORA, QUE TENDRÁ POR OBJETO INVESTIGAR, ESTUDIAR, ANALIZAR Y DICTAMINAR LA LEGISLACIÓN ADECUADA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

LEY MARCO DE LA ECONOMIA SOCIAL SOLIDARIA

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
20 DE ABRIL DE 2016

EXPEDIENTE N.° 19.654

SEGUNDA LEGISLATURA
Del 1 de mayo de 2015 al 30 de abril de 2016

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS
Del 1 de diciembre de 2015 al 30 de abril de 2016

COMISIÓN ESPECIAL DICTAMINADORA, QUE TENDRÁ POR OBJETO INVESTIGAR, ESTUDIAR, ANALIZAR Y DICTAMINAR LA LEGISLACIÓN ADECUADA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Expediente No. 19.654

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los (as) suscritos(as) diputados(as) miembros de la Comisión Especial Dictaminadora que tendrá por objeto investigar, estudiar, analizar y dictaminar la legislación adecuada para el fortalecimiento del sector de la economía social solidaria, rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el proyecto: **LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA,** publicado en el Alcance No. 64 a La Gaceta No. 158 del 14 de agosto de 2015, de conformidad con las siguientes consideraciones:

I.RESUMEN DEL PROYECTO

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 partes de las 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.

II.TRÁMITE DEL EXPEDIENTE

Este proyecto de ley fue delegado para estudio a la Comisión de Economía Social Solidaria el 27 de julio de 2015, posteriormente, ingresó al orden del día de la Comisión, el 26 de agosto de 2015.

III.CONSULTAS REALIZADAS

En la sesión ordinaria número 10 del 26 de agosto del 2015, se aprobó por unanimidad una moción de consulta

Instituto Nacional de Aprendizaje

Instituto Costarricense de Turismo
Consejo Nacional de Producción
Acueductos y Alcantarillados
Municipalidades
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Economía Industria y Comercio
Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Hacienda.
Ministerio de Justicia y Gracia.
Ministerio de Salud.
Universidades Públicas Estatales.
Banco Hipotecario la Vivienda (BANHVI).
Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO).
Sistema de Banca para el Desarrollo
Sistema Bancario Nacional
Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Asamblea Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Infocoop
Cenecoop R.L.
Conacoop R.L.
UPIAV
UPA Nacional
Cámara Nacional de Economía Social Solidaria
Red Nacional de Economía Social Solidaria
CONARE (Consejo Nacional de Rectores)
Confederación de Asociaciones Solidaristas
Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
CONADECO (Consejo Nacional de Organizaciones Comunales)
ASADAS
Procuraduría General de la República
Registro Nacional.

Deseamos reconocer el arduo trabajo de las técnicas de la Comisión de Asuntos Agropecuarios, quienes fueron las encargadas de realizar la amplia consulta a todas las ASADAS o Asociaciones de Acueductos Rurales del país.

IV.CRITERIOS DE INSTITUCIONES CONSULTADAS

Gerencia General Corporativa del Banco Popular

GGC-800-2015
7 de setiembre 2015

Coinciden con los alcances de la ley. Indican que la misma creación del Banco fue inspirada por los fines de la ESS.
Eliminar del artículo 2 término “organizaciones” y anotar “entidades”.
Registro: Se asume que ese registro es distinto y complementario del registro que disposiciones especiales indiquen para cada caso concreto. Debe aclararse si algunos de esos datos deben incluirse de cuando en cuando, o si la idea es que se agreguen cada vez que el dato se modifique.

Se considera que en vez de *las municipalidades quedan autorizadas y facultadas para integrarse como asociadas a las entidades de ESS*, lo que sugiere que las municipalidades podrían ser un asociado más de las ESS, se indique que *las municipalidades quedan autorizadas y facultadas para formar alianzas estratégicas con las entidades de ES.*

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Apoyan el proyecto, y hacen las siguientes observaciones:

Valorar en el art. 4 inciso h) que los beneficiarios de la ley quedan "numerus apertus", valorar hacer una consulta pública para que las organizaciones que se sientan parte de la ESS lo manifiesten y queden incorporadas en la lista desde la promulgación de la ley.

Cabría valorar si se debe priorizar o segmentar el apoyo a los beneficiarios dentro del propio sector de la ESS, puesto que está compuesto por un grupo heterogéneo de agentes.
Precisar aspectos del Consejo es necesario.

No implica un gasto público adicional, sino que se trata de abrir espacios dentro de la institucionalidad existente .Sin embargo dentro de las modificaciones a otras leyes no se contemplan los recursos.

CONADECO

Mediante Oficio N°.016-2015, indican que representan a 13 federaciones provinciales y regionales, 81 uniones cantonales y zonales y más de 3400 asociaciones de desarrollo comunal que están a favor del proyecto y solicitan que se tramite lo más pronto posible.

REDESS
RED DE ECONOMIA SOCIAL SOLIDARIA

Han insistido acerca de la necesidad de promover legislación marco jurídico común para permitir que las prácticas se desarrollen en condiciones justas en los mercados y en la relación con el Estado. Hacen los siguientes aportes al texto:

Art.1 después de "economía social solidaria" incluir *y sus prácticas.* Porque la ESS son prácticas que reflejan principios y valores, desde la organización productiva, la distribución y el consumo.
Art.2 línea 2 …empresariales "*económicas remuneradas o no remuneradas, ambientales y culturales"* esto para visibilizar los aportes económicos no remunerados que no están incluidos en una visión clásica de empresa que aportan el bienestar socioeconómico de muchas comunidades.
Art.2 línea 4 incluir "social y ambiental" se incluye esa palabra en el marco de desarrollo sostenible que se requiere para el bienestar social y porque la solidaridad ambiental es un principio de la ESS.

Art. 3: línea 2 ..democráticas “autónomas y participativas. “*se da un trato digno a las personas trabajadoras”*
Art.3 inciso b) actividades “*no lucrativas”.* Para mantener la lógica de la no lucratividad en el marco de las ESS.
Art.3 inciso c) línea 1 ..entorno social “y ambiental” y en línea 2 sustituir desarrollo local por “*bienestar de las personas en sus territorios”.*
Art.4
c) Las asociaciones de productores, de trabajadores, gremiales, artistas u otras que realicen actividad económica empresarial, *actividad económica remunerada o no remunerada”,* organizadas al amparo de la Ley N.° 218, Ley de Asociaciones, de 8 de agosto de 1939.

Esto por cuanto las actividades que realizan las asociaciones, comunales y de otro tipo, la actividad económica no es necesariamente empresarial, sino muchas veces son actividades para conseguir objetivos sociales y culturales como el mejoramiento de la comunidad, sus recursos naturales, cohesión comunitaria, etc.

h) las sociedades civiles sin fines lucrativos reguladas por el código civil entre los artículos 1196 y 1250. 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.

Art.4 incluir un inciso. **Todas aquellas organizaciones de hecho como redes de organizaciones establecidas y reconocidas socialmente que expresen los valores y principios de la ESS. Se les considerará como sujetos sociopolíticos de la ESS, no en el marco de las relaciones socioeconómicas*.

Art.6:txto sust: no se especifica que las organizaciones deben inscribirse ante la Dirección de ESS para ser reconocidas como sector, solo indica que es una base de datos.
Recomiendan que la información actualizada no sea para el uso público individual, sino como parte de información estadística agrupada por indicadores, regiones, sectores de actividad, familias jurídicas, para caracterizar a la ESS. En la línea 3 se propone eliminar “empresarial”.

Art.8: 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. “*Los programas de fomento a la ESS deben de tener por objeto el atender iniciativas productivas y otras de dicho sector, mediante el apoyo a proyectos productivos, formación, comercialización, para la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de las organizaciones del sector de ESS y sus prácticas y la participación en esquemas de financiamiento social solidarios.”*

Art.9 “incluir que la integración de la CONAESS debe ser mediante procesos democráticos convocados por familia jurídica y estas elegir su representación expresando con legitimidad los principios de democracia, autonomía y participación de la ESS. Proponen participación de representantes de CONARE que cuenten con experiencia en el ámbito de la ESS. Eliminar en la línea 6 “personalidades de reconocido prestigio y conocimiento en el ámbito de la ESS”

Art.14 inciso c)

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 “para generar proyectos de inclusión social respondiendo a 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 (eliminar para evitar clientelismo) 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, atendiendo a sus particularidades y modelos de gestión propios de la ESS y según corresponda a cada una de estas la aplicación de los parámetros establecidos en dicha ley y su reglamento.

Observación general: queda un vacío en aspectos relacionados a la articulación y arraigo al sector de ESS en territorios donde participan y otros aspectos claves relacionados a las prácticas de ESS y su fortalecimiento, como la creación de mercados y circuitos locales, consumo responsable, gestión de bienes comunes en los territorios (agua, suelos, bosques, medio ambiente) aspectos de identidad, arte y de cultura, género y juventud. Aspectos todos relacionados para que los habitantes de los territorios y sus organizaciones accedan a condiciones dignas de trabajo y de vida.

CONACOOP

Consideran que el proyecto resulta inviable pues pretende suspender, suplantar, sustraer competencias de órganos que actualmente las ejercen eficientemente.

1.Art. 1 Duplicidad de normas que regulan a los integrantes de la ESS, tales como Ley 4179 Cooperativismo, Dinadeco, Conadeco, Asadas,; en cuanto a que tienen regulación especial y una clara sujeción normativa y de supervisión por parte de instituciones en el caso de Asadas, del Ay A.

2. En cuanto a integrantes de la ESS se establece un “numerus apertus”, señalan que el término “actividad económica empresarial” es amplio, señalan que podría incluirse aquí bancos, supermercados, cadenas de restaurantes.. Quien determinaría cuáles son las organizaciones que forman parte de la ESS? El proyecto hace un listado de los sujetos integrantes de la ESS pero no dice como mejorará ni fomentará el desarrollo e integración de esas organizaciones.

3.Dudan de la capacidad del MTSS de llevar a cabo la base de datos, qué tipo de información se le solicitará.

4.Integración: acerca de la asociación señalan que ya estará incluido en la Ley de cooperativas, art. 94 Federaciones y Uniones., por lo que habría confusión .

5.Consejo ESS: vendrá a burocratizar y a concentrar en un solo organismo todo el sistema, sería indican una “maraña burocrática” para la cual no se dispone cómo se financiará ni que competencias tendrá.

6. El art.9 faculta y autoriza al Infocoop para que establezca y ejecute programas de financiamiento.

7. CONAESS: no se indica la forma en que operarán, quorum etc.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Reconocen concepto de Economía Social Solidaria como instituciones que en la esfera de la sociedad civil existe una diversidad de instituciones no estatales que participan de la actividad económica. Se ha desarrollado a partir del asociacionismo, mutualismo y el cooperativismo. Las características comunes son que no son accionistas de capital, su gobierno es democrático, afiliación es abierta a todos aquellos que cumplan las condiciones de su acta constitutiva y que se adhieran a los principios. Son empresas sin fines de lucro, es un sector no estatal y no controlado por el Estado, ni depende del mismo ni de sus subsidios.

Como observaciones indican que debe tenerse en cuenta la respectiva legislación de cada sector y órganos creados, para que la creación de la Ley marco no vaya en contra de la tutela que la Constitución garantiza en relación con las cooperativas y solidaristas.

Como alternativas que existen en legislación actual para el financiamiento, citan el art.6 de la ley de SBD Y los art. 7 y 8 Ley Fort. Pequeña y Mediana Empresa.

Citan la Ley Reguladora de Sociedades Públicas de Economía Mixta como alternativa a lo contenido en art.14 inciso c).

En relación con autorizar al INA para dar cursos de formación emprendedora para las organizaciones de la ESS, citan la Ley de Sistema Banca para El Desarrollo el cual prevé que el INA brinde capacitación especial de apoyo para el desarrollo de empresas productivas, lo cual abarca aquellas que se

constituyan como cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones civiles, etc.

MINISTERIO DE ECONOMIA

Art.14 inciso e) :El MEIC conforme lo solicita la Ley 8262 art. 23 y la Ley 6054 art.3 inciso n), cuentan con un (SIEC) Sistema de Información Empresarial Costarricense que es una plataforma de información para el apoyo y desarrollo del sector empresarial, por tanto se debe delimitar los alcances de este directorio de las organizaciones de ESS de manera que se evite la duplicidad de funciones ni exceso de requisitos sobre las Mypimes y las empresas de la economía social solidaria.

Financiamiento con SBD: se debe ajustar, pues los integrantes de la ESS no podrían acceder a los fondos de SBD sin cumplir antes con los parámetros de selección respectivos, además el sector cooperativo ya tiene financiamiento a través del Infocoop,

Art.15: que incluye al INA, aclarar que ese objetivo es independiente del compromiso que tiene el INA de acuerdo con el inciso a) del art. 42 de la Ley 9274 a destinar el 15% de su presupuesto para apoyar a los beneficiarios de esa ley mediante actividades de capacitación, asesoría técnica y de apoyo empresarial.

Establecer cuáles serían las micro, pequeñas y medianas empresas por excepción que entrarían como beneficiarios del SBD y que se deben inscribir en el SIEC.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Están a favor del proyecto, adjuntan observaciones, las cuales se tomaron en cuenta en la redacción del texto sustitutivo.

INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Incluir la instrucción facultativa y no obligatoria, con respecto a integrar en sus planes y programas, aspectos de la economía social solidaria.

MINISTERIO DE SALUD

Se recibe oficio DM-MG-4687-15 del 17 de setiembre de 2015, en el que están de acuerdo con el proyecto, e indican que la economía social actúan hoy en todos los sectores de la economía y es parte de la pluralidad y diversidad empresarial de nuestro país. Señalan que en nuestro país más de un millón de personas participan como asociadas a estas empresas, y que son organizaciones que promueven empleos estables y de calidad, son instrumentos efectivos de lucha, distribución y reinversión de beneficios lo cual ha impactado sensiblemente los indicadores de desarrollo humano de su base asociada y de los territorios donde actúan.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO

Señalan que debería ajustarse el artículo 9, inciso e) del texto base, referido a la posibilidad de que las entidades de ESS serán sujetas de crédito del Sistema Banca para el Desarrollo, sin cumplir ningún parámetro de selección. Indican que actualmente el artículo 6 de la Ley N° 9274 Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo establece que medianas empresas o medianos productores sólo por excepción, mediante resolución aprobada por el Consejo Rector del SBD, podrán ser beneficiarios del Sistema.

CAMARA NACIONAL DE ECONOMIA SOCIAL SOLIDARIA

Considera que el proyecto de Ley Marco de la Economía Social Solidaria. expediente no 19.654, será un instrumento muy acertado para la inclusión de todas las organizaciones de la Economía Social Solidaria y por lo tanto brinda su apoyo total.

Indican que cuando hablamos de empresas de la Economía Social Solidaria, estamos refiriéndonos a empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, en donde la toma de decisiones No está ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos y en las que los eventuales excedentes, se distribuyan equitativamente entre los socios y favorezca el arraigo local.

Producir en forma solidaria, comercializar en forma solidaria, consumir en forma solidaria, distribuir la riqueza, producto del trabajo y la acción empresarial, en forma solidaria, en beneficio de sus socios y/o asociados productores- consumidores y la comunidad.

FEDERACION DE UNIONES LOCALES Y ZONALES DE HEREDIA

Señalan que “Nuestra organización nacional, representa 9 uniones cantonales y zonales y más de 230 asociaciones de desarrollo comunal, a lo largo y ancho de la provincia de Heredia.

Este proyecto pretende dar una participación activa del sector comunal que ha sido un baluarte del desarrollo de las comunidades y puede llevar adelante numerosos proyectos de beneficio para las mismas.”

BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

Mediante oficio GGC-0800-2015 del 7 de setiembre, indican su apoyo total al proyecto de ley y entre otros aspectos señalan los siguiente: “el camino compartido por esta Institución, en favor de la Economía Social costarricense, desde hace ya varias décadas, como una consecuencia natural del cumplimiento de los altos fines a los que aspiró la sociedad costarricense cuando tomó la decisión de constituir el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Efectivamente, desde la creación del Banco Popular y de Desarrollo Comunal se encuentra el germen del sector de la Economía Social Solidaria en nuestro país. Nuestro legislador fue capaz de visualizar una Institución financiera con sentido social, donde su objetivo se orienta al bienestar de las y los trabajadores y al fomento de los grupos organizados que privilegien el trabajo.

Se reafirma esto en el tanto el Banco ha devenido en la confluencia en su seno de una diversidad de actores sociales y empresariales, que no sólo ha dado cabal cumplimiento a las atribuciones que la Ley Orgánica del Banco Popular le asigna, sino que, adicionalmente, ha servido como espacio de encuentro, estudio y discusión de la realidad nacional por parte de las organizaciones sociales integrantes de la Economía Social Solidaria de este país. Asimismo, dichas discusiones han servido como sustento para lograr acuerdos de carácter multi-sectorial y elaborar propuestas que abogan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población trabajadora costarricense y otros sectores vulnerables. “

ASADA QUEBRADA HONDA DE PATARRÁ

Señalan estar de acuerdo ya que la aprobación del proyecto vendría a fortalecer la gestión que en este momento lleva a cabo no sólo esa ASADA, sino todas las del país, y que precisamente necesitan recursos materiales económicos para salir adelante.

ASADA RIO BLANCO, LIVERPOOL, Y LIMON 2000

Mediante un documento del 15 de octubre enviado vía correo electrónico señalan estar a favor del proyecto de ley

ASADA DE BARRIO LATINO

Señalan estar en contra debido a que no puede una dooperativa entrar a administrar un acueducto por razones de legalidad.

ASADA, Acueducto San José de U

Revisado informe no hay ninguna objeción.

No obstante como sugerencia cabe mencionar que no hace referencia a los mercados o condiciones de mercado que regularán dichas actividades. En lo que respecta a la dinámica económica actual no se menciona o queda excluido el sector profesional que busca en fuentes externas de su trabajo otras formas de acrecentar su trabajo para vivir más dignamente, en el caso de personas que viven en la franja fronteriza cuál será la figura a utilizar para la acreditación siendo que en la actualidad los mismos por su estatus legal no son objetos de créditos.

ASADA Asociación Pro Construcción y Mantenimiento Cañería Sector Norte de Pedregoso, Pérez Zeledón

No avalan el proyecto pues desconocen sus alcances, y cuál sería el rol de las asadas, participación, aporte y beneficios.

V.CONSIDERACIONES DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Servicios Técnicos realiza varias observaciones al texto original, las cuales se tomaron en cuenta por parte de la comisión en la elaboración de un texto sustitutivo.

En cuanto a su razonabilidad y proporcionalidad, indica Servicios Técnicos que tal como se explica con claridad en la exposición de motivos, la pretensión de regular el sector de la economía social solidaria no es un asunto novedoso dentro del Derecho Comparado. Ello por cuanto una simple búsqueda en la internet nos demuestra de que la iniciativa costarricense se enmarca dentro una corriente de regular ese sector de la economía, al que se le dan distintas denominaciones (ej. economía social; economía social y solidaria; entre otras), más sin perder su característica esencial de englobar e incentivar a aquellas organizaciones que privilegian el trabajo antes que el capital.

Incluso, esta ley propuesta se sumaría a la declaratoria de interés público emitida recientemente por el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Ejecutivo N° 39089-MP-MTSS, publicado el 18 de agosto de 2015.

Como ya se dijo, el registro de las organizaciones que formarán parte de la economía social solidaria estará a cargo de la Dirección de Economía Social Solidaria del MTSS; Dirección que fue creada en enero del año 2015, mediante el Decreto Ejecutivo N° 38874-MTSS. Su nombre exacto, según ese decreto, es *"Dirección de Economía Social Solidaria **y Movilidad Social**"*.

En la actualidad ese Ministerio es el responsable de los registros públicos de las cooperativas, asociaciones solidaristas y sindicatos, dentro del Departamento de Organizaciones Sociales, de la División de Asuntos Laborales.

Así pues, es de suponer que el trámite de inscripción como organizaciones del sector de la ESS, debería ser más expedito para ellas, pues la información básica (estatutos, acta constitutiva, etc.), ya está en poder del propio Ministerio. De hecho, en el seno del MTSS funciona el Registro Público de Asociaciones Cooperativas; el Registro Público de Asociaciones Solidaristas, y; el registro de sindicatos, en apego a lo dispuesto en las leyes que regulan ese tipo de organizaciones.

-Respecto al **artículo 6** del texto original que autoriza a dos o más organizaciones de la ESS a integrarse, asociándose entre sí, o constituir consorcios con personalidad jurídica propia, se indica que se trata de una norma que no es del todo precisa respecto del fin querido, sobre todo porque el **artículo 4** dispone que las entidades cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones gremiales, etc., citadas en dicho numeral, *"se regularán por sus normas sustantivas específicas"*.

Debido a que esas leyes específicas ya permiten la integración entre organizaciones de la misma naturaleza jurídica, nuestra duda es si la Ley Marco lo que pretende es autorizar esa integración, pero entre organizaciones de distinta naturaleza jurídica. Por ejemplo, entre una cooperativa y una asociación solidarista; o bien entre una asociación de desarrollo y una Asada; para citar solo algunos de los casos posibles de integración.

Se sugiere plasmar de la mejor manera posible la intención de las y los legisladores respecto de esa integración, o bien que en las actas legislativas quede debidamente consignado el espíritu de la norma, todo ello a fin de que el operador jurídico sepa a qué atenerse, y evitar inducir a confusión jurídica.

-El **artículo 9, inciso a)** autoriza a Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), al Banco de Costa Rica (BCR), al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) 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.

De dicho inciso llama la atención que quede excluido el Banco Crédito Agrícola de Cartago, que es un banco público, al igual que el BNCR, el BCR y el BPDC.

Con respecto al apartado donde se reforman las leyes orgánicas del Instituto Nacional de Aprendizaje (N° 6868), Consejo Nacional de Producción (N° 2035) e Instituto Costarricense de Turismo (N° 1917), para que hagan referencia expresa a la economía social solidaria, en sus distintos campos de acción.

De esas reformas, la que amerita un comentario particular es la referida al INA, y que consiste en la adición de un párrafo al artículo 23 de su Ley Orgánica, que diría así: "*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."*

En principio, tal modificación podría llegar a ser cuestionada como inconstitucional, por ser contraria al artículo 67 de la Constitución Política, que es la que le da sustento al INA, y que dice: *"El Estado velará por la preparación técnica y cultura de los trabajadores".*

No obstante, ese cuestionamiento de orden constitucional pareciera quedar resuelto con el más reciente voto consultivo de la Sala Constitucional referido a esa institución autónoma. En dicha opinión, la Sala manifiesta que si bien el INA fue creado para dar cumplimiento al mandato constitucional de cita, lo cierto es que esa institución no tiene una esfera competencial exclusiva definida en la Constitución Política, de ahí que el legislador ordinario puede modular sus competencias, según se lee del voto N° 2014-013570, que dice:

> *No obstante, si bien este Tribunal ha considerado que esta institución ha sido ideada legalmente para el cumplimiento del mandato constitucional*

consagrado en el artículo 67, es lo cierto que no tiene una esfera competencial exclusiva definida en la Constitución Política, sino que el legislador ordinario bien podría modular sus competencias en una ley ordinaria como la sometida a consulta, la cual, por lo demás, es congruente con lo ya dispuesto en el artículo 2 de la Ley No. 6868 de 06 de mayo de 1983, que es la Ley Orgánica del INA al indicar que: "El Instituto Nacional de Aprendizaje tendrá como finalidad principal ***promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía****, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense." De este modo, las competencias cuestionadas, en criterio de este Tribunal, sí se enmarcan dentro del concepto de preparación técnica de los trabajadores, concebidos éstos de manera amplia y no como simples asalariados, sino que, por el contrario, incluyen a todos aquellos trabajadores independientes que requieren de capacitación y apoyo para llevar adelante sus proyectos productivos. Todo lo anterior, como ya se indicó, es además, conforme con los preceptos derivados del artículo 50 constitucional, que ordenan al Estado a procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, lo que implica la preparación, capacitación y el acompañamiento en el desarrollo de los proyectos productivos beneficiarios del SBD. Así las cosas, las competencias moduladas en los artículos cuestionados son consecuentes con el Derecho de la Constitución, al procurar la mayor capacitación y preparación de los trabajadores en todos los sectores de la economía.*
(el subrayado y la negrita son del original)

Así pues, de mantenerse la misma línea jurisprudencial de la Sala, no pareciera haber inconvenientes de orden constitucional con la reforma propuesta a la Ley Orgánica del INA.

VI. ANÁLISIS DE FONDO

Evolución del concepto

La definición de la ESS que se establece en la ley, es la misma que ya hoy día rige a nivel nacional, conforme con el Decreto Ejecutivo de la declaratoria de interés público, de cita, como es 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".*

Como señala la exposición de motivos del proyecto de ley, "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 solidaria 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.

Economía social solidaria en Costa Rica

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.

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.

Primeras organizaciones

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.

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 analizaban 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.

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.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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 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.

- 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.

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 economía nacional, lo cual quedó finalmente recogido en la Ley de Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

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:

- 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)

- 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 auto-organizarse 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.

En consecuencia, se desprende de los citados textos constitucionales, los siguientes elementos:

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.

Fomento al asociacionismo

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:

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.

Fomento a la Economía Social Solidaria

Recientemente, se han dado pasos importantes para fomentar, fortalecer e impulsar todo programa, proyecto o emprendimiento, cuyo propósito sea contribuir a disminuir la desigualdad y la pobreza, uno de ellos fue la promulgación del l Decreto N° 39089 –M.P-MTSS, en donde se reconoció la contundente vinculación y arraigo en los territorios, de la economía social solidaria, así como su "extraordinaria capacidad para generar empleos y puestos de trabajo estables y de calidad".

Asimismo, el Decreto N° 38874-MTSS firmado con anterioridad, la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, después de realizar una evaluación de la estructura organizativa de la institución, por mandato de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno de 31 de julio del 2002, publicada en *La Gaceta* N° 169 del 4 de setiembre del 2002, y tomando en cuenta los lineamientos que emite MIDEPLAN, realizó una reorganización parcial que modifica la estructura organizacional que generó la creación de la Dirección Nacional de Economía Social Solidaria y Movilidad Social, cuya función es establecer mecanismos de articulación con las instituciones del Estado competentes para coadyuvar a la concreción de los planes de trabajo de los Consejos Territoriales y de esta forma fomentar el desarrollo y promoción de empleo, especialmente en las regiones del país más afectadas por el desempleo.

Asimismo, conforma la Estrategia Nacional de Empleo[1], el fomento a la producción nacional, la creación de la Alianza por la Economía Social Solidaria y dentro del Plan de Acción para el Corto Plazo, como parte de las acciones para el fortalecimiento y articulación de programas y servicios públicos para el empleo, el fomento de la Economía Social Solidaria.

[1] Pág 18

Necesidad de legislación en la materia

"Los cambios societales y civilizatorios son posibles, la historia y la antropología dan cuenta de ellos pero no bastan los cambios de modelo económico, generalmente implican un cambio de perspectiva, de mirada o de lógica productiva"[23]

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.

Se trata de 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, esta iniciativa, 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

[2] Historia Economía Social y Solidaria en América Latina y Caribe pag 170

complementen aquellos que brinda el Estado, de acuerdo con las regulaciones del ordenamiento jurídico.

MODIFICACIONES AL TEXTO BASE

Se realizaron varias sesiones de trabajo, en la que las asesoras, asesores, diputados y diputados, valoraron las consultas recibidas, así como criterios propios que permitieran redactar una ley marco regulatoria que no interfiera con las legislaciones específicas de los sujetos, sino que los integre e identifique en el gran sector de la Economía Social Solidaria.

Se adiciona en el artículo 1, correspondiente al objeto del proyecto de ley la frase "y sus prácticas así como el intercambio de sus saberes, bienes y servicios".

El artículo 3 Principios de la Economía Social Solidaria, recibió especial atención, debido a que la interpretación de la norma y su aplicación requerirá de una correcta lectura de los principios que caracterizan a los sujetos que pertenecen al sector. Asimismo, se agregaron tres principios más para delimitar lo mencionado y debido a que son producto evidente del trabajo del sector, y deben estar presentes en los sujetos que lo integren, se incluyeron los siguiente:

La responsabilidad social y ambiental.

El respeto y fomento de las tradiciones y la diversidad cultural en donde se desarrolle la actividad social y económica.

La promoción del trabajo mediante redes socio-productivas

No filiación religiosa o política.

Respeto a los derechos humanos y la no violencia.

Se incluye a las sociedades civiles, que por omisión no estaban en el texto base, las sociedades civiles, están reguladas en el Código Civil, artículos 1201, 1202,1203, y según nos señaló el Departamento de Economía Social Solidaria y Movilidad Social, hay cerca de 900 sociedades civiles inscritas en el Registro Nacional, y su gran mayoría ampliamente ligada a la ESS, por lo que se incluyen indicando que su modelo de gestión deberá ser organizativo y acorde con los principios de la Economía Social Solidaria establecidos en la ley.

Asimismo, como parte del análisis en el caso de las fundaciones, para que se integren las adecuadas, se incluyó la frase "*estén acordes con el modelo de gestión organizativo de la Economía Social Solidaria*".

En el caso del Consejo, se incluyeron normas para establecer su formación, y varios aspectos importantes como su carácter, integración, quorum, se clarifican las funciones y competencias, sesiones y convocatoria, y toma de los acuerdos respectivos.

Se incluyeron normas para establecer en la ley, la creación de la Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social, que fue creada en enero del año 2015, mediante el Decreto Ejecutivo N° 38874 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el que reorganiza los departamentos debido a requerimientos de la Ley de Control Interno, por lo que no se incurrirá en duplicidad de funciones o en mayores erogaciones para el Estado, sino, una reingeniería dentro del Ministerio, para reconocer el acompañamiento, control y apoyo que necesita el sector de la Economía Social Solidaria en Costa Rica, y como parte de las políticas de fomento establecidas en la Estrategia Nacional de Empleo.

De esta manera con respecto a la Dirección citada se incluye un capítulo tercero en el que se especifica su naturaleza, funciones y el Directorio que deberá realizar, antes llamado Registro en el texto base, recomendación que se vinculó de la consulta que se realizó al Registro Nacional, así como producto de la audiencia que se recibió en la Comisión, del entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Víctor Morales Mora.

El tema de asociatividad fue delimitado en dos vertientes, "asociación" y "representación", éste último establece la posibilidad de que "*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*."

Se plantea en el proyecto de ley un registro de las organizaciones que formarán parte de la economía social solidaria estará a cargo de la Dirección de Economía Social Solidaria del MTSS; Dirección que fue creada en enero del año 2015, mediante el Decreto Ejecutivo N° 38874-MTSS. Su nombre exacto, según ese decreto, es *"Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social"*.

En la actualidad ese Ministerio es el responsable de los registros públicos de las cooperativas, asociaciones solidaristas y sindicatos, dentro del Departamento de Organizaciones Sociales, de la División de Asuntos Laborales.

Así pues, es de suponer que el trámite de inscripción como organizaciones del sector de la ESS, debería ser más expedito para ellas, pues la información básica (estatutos, acta constitutiva, etc.), ya está en poder del propio Ministerio. De hecho, en el seno del MTSS funciona el Registro Público de Asociaciones Cooperativas; el Registro Público de Asociaciones Solidaristas, y; el registro de sindicatos, en apego a lo dispuesto en las leyes que regulan ese tipo de organizaciones.

Además se Crea el Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (CONAESS), un órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, siendo un instrumento de diálogo social, con carácter deliberativo y consultivo, cuyo objeto será promover y velar por los principios de la Economía Social Solidaria,

mediante la formulación y evaluación de las políticas y estrategias tanto de fomento como promoción de la economía social solidaria, para contribuir al desarrollo económico y productivo, fortaleciendo la cultura y el sistema democrático del país. Además su conformación es amplia y participativa con la representación de actores políticos, sociales y económicos en su seno, para equilibrar y ampliar los sectores que se beneficiarán por esta ley.

Por último se reforman artículos de las leyes constitutivas del Instituto Nacional de Aprendizaje, Consejo Nacional de Producción e Instituto Costarricense de Turismo, con el fin de que su estructura y objetivos puedan apoyar las organizaciones del sector de la Economía Social Solidaria, dada su importancia y alto impacto en el bienestar de la sociedad costarricense.

Finalmente, como parte de las sugerencias de varios señores diputados y señoras diputadas, se incluye la posibilidad de que el Infocoop, conforme a sus competencias establecidas en la Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley N° 4179, quede autorizado y facultado para crear programas de financiamiento y apoyo para el desarrollo de proyectos técnicamente viables, adecuados a las necesidades de las entidades de la economía social en las que formen parte asociaciones cooperativas, conforme el artículo 13 referido a asociatividad.

VII. CONCLUSIONES

"El poder de una colectividad organizada en torno a un objetivo común puede provocar verdaderas hazañas históricas"[4]

La Economía Social Solidaria ha respondido a través de la historia, a proporcionar estabilidad ante los cambios que han existido en el modelo de desarrollo y se visualiza en el futuro inmediato como uno de los pilares para el desarrollo nacional.

Los emprendimientos de tipo asociativo han existido desde siempre, sus orígenes han respondido a luchas y necesidades de la ciudadanía, para producir y buscar objetivos comunes, que les permitiese velar por su familia, impulsar el desarrollo de su comunidad.

Es necesaria una ley marco, que visibilice a los sujetos que han desarrollado esos emprendimientos de manera organizativa, que permita fortalecer la identidad, los valores de la Economía Social Solidaria, su modelo de gestión y formas innovadoras de emprender.

Los principios que caracterizan a los sujetos que integran el sector de la Economía Social Solidaria, contribuyen a lograr cohesión social, sociedades más comprometidas con el entorno y sus habitantes, contribuyen a una cultura democrática y aspectos que han demostrado ser la receta para dar una alternativa al empleo formal.

[4] Una Economía Solidaria para Costa Rica, Oscar A. Segur, pág. 108

El Estado debe desarrollar políticas de Estado y mayor coordinación intersectorial de las instituciones que lo componen, así como de los gobiernos locales con el fin de que impulsar a la economía social solidaria como el motor de crecimiento y desarrollo viable, una forma alternativa para la generación de más y mejores empleos.

Algunas de las limitantes que se han observado que afectan al sector, incluyen, la falta de apoyo, el verticalismo, la marginalización, la falta de acceso a financiamiento, la competencia desleal y falta de apoyo del Estado; aspectos que sabemos no se incluyen en su totalidad en la iniciativa en estudio, pero consiste en un primer paso, el establecer un marco normativo general que otorgue seguridad jurídica y formalice el compromiso del apoyo institucional al sector de la Economía Social Solidaria.

La apertura, transparencia e inclusión de opiniones con las que se ha trabajado este proyecto de ley, ha sido indiscutible y ejemplar para un documento de la importancia y trascendencia como éste.

Luego de un arduo trabajo de parte de esta comisión por incorporar las observaciones realizadas tanto por las instituciones públicas como organizaciones relacionadas con la economía social en las consultas obligatorias y facultativas realizadas, además de las observaciones de todos los diputados y diputadas de esta comisión y otros que se acercaron para aportar y fortalecer este proyecto, se logró presentar un texto sustitutivo de consenso político e interinstitucional, junto con la sociedad civil.

Este texto sustitutivo encierra de manera clara y precisa los objetivos planteados desde el inicio del proyecto, establecer un marco jurídico común para los diversos integrantes de la economía social solidaria, fortalecer los procesos de articulación e integración propios de estas organizaciones, así como asegurar la inclusión de programas, acciones y recursos por parte de instituciones públicas que actúan y acompañan a todas las distintas organizaciones de este sector.

Por las razones antes señaladas rendimos dictamen afirmativo unánime sobre esta iniciativa, recomendando al Plenario Legislativo su aprobación. El texto es el siguiente:

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 y sus prácticas, así como el intercambio de sus saberes, bienes y servicios, que permita su reconocimiento, visibilización y fomento por medio 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, que satisfagan necesidades y generen ingresos con base en relaciones de solidaridad cooperación y reciprocidad, en las que se privilegien el trabajo y el ser humano, donde sus integrantes, se organizan y desarrollan procesos productivos, intercambio, de comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, 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 que se recogen en la presente Ley.

ARTÍCULO 3.- Principios de la economía social solidaria

Los principios que orientan y definen a las entidades y organizaciones de economía social solidaria son los siguientes:

a) Primacía de las personas y del fin u objetivos sociales sobre el capital.
b) La toma de decisiones y la gestión deben respetar los principios de democracia, autonomía y participación.
c) El aporte del trabajo y los servicios utilizados por las personas prevalecen sobre sus aportaciones al capital social.

d) Los resultados obtenidos 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.
e) Promoción de la solidaridad interna por la igualdad de oportunidades entre todas las personas que participan, tales como, la cohesión, la inserción social y la sostenibilidad, así como por la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.
f) Promoción del bienestar social, con el compromiso del desarrollo local, la generación de empleos y puestos de trabajo estables y de calidad.
g) Autonomía e independencia respecto de los poderes públicos.
h) La responsabilidad social y ambiental.
i) El respeto y fomento de las tradiciones y la diversidad cultural en donde se desarrolle la actividad social y económica.
j) La promoción del trabajo mediante redes socio-productivas .
k) No filiación religiosa o política.
l) Respeto a los derechos humanos y la no violencia

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. Se incluyen asociaciones de segundo grado que sean integradas en su totalidad por organizaciones de la Economía Social Solidaria.
d) Las asociaciones comunales que realicen actividades productivas 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.
f) Las sociedades anónimas laborales reguladas por la Ley N.° 7407, Ley de Sociedades Anónimas Laborales, de 12 de mayo de 1994.
g) Las sociedades civiles reguladas por la Ley N° 63, Código Civil, cuyos principios y prácticas estén acordes con el modelo de

gestión organizativo de la Economía Social Solidaria y los principios establecidos en esta ley.

h) Las fundaciones cuyos principios y prácticas estén acordes con el modelo de gestión organizativo de la Economía Social Solidaria y los principios establecidos en esta ley, constituidas de acuerdo con la Ley N.° 5338, Ley de Fundaciones, de 28 de agosto de 1973.

j) 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.

Las disposiciones de la presente Ley solo aplicarán a las formas asociativas que sean conformes a los principios estipulados en el artículo 3 de ésta ley.
En todo caso, las entidades de la economía social solidaria se regularán por sus normas sustantivas específicas.

CAPÍTULO II
Consejo Nacional de Economía Social Solidaria

ARTÍCULO 5.- Creación del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (CONAESS)

Créase el Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (CONAESS), siendo un órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, siendo un instrumento de diálogo social, con carácter deliberativo y consultivo, cuyo objeto será promover y velar por los principios de la Economía Social Solidaria, mediante la formulación y evaluación de las políticas y estrategias tanto de fomento como promoción de la economía social solidaria, para contribuir al desarrollo económico y productivo, fortaleciendo la cultura y el sistema democrático del país.

ARTÍCULO 6.- Integración del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria

El Consejo Nacional de Economía Social Solidaria se integrará de la siguiente manera:

a) Tres representantes del Poder Ejecutivo:

I. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o su Viceministro quién la presidirá

II. El Ministro de Economía, Industria y Comercio o su Viceministro

III. El Ministro de Planificación y Política Económica o su Viceministro

b) Diez representantes de organizaciones de economía social solidaria.

I. Dos representantes por las cooperativas, debiendo ser uno de éstos de cooperativas de autogestión y sus suplentes.
II. Un representante por asociaciones solidaristas y su suplente
III. Tres representantes por asociaciones con proyectos productivos o de servicios de diverso giro y sus suplentes.
IV. Un representante por Sociedades Anónimas Laborales y su suplente.
V. Tres representantes por otras organizaciones de economía social solidaria con proyectos productivos o de servicios, de diferentes subsectores de las anteriores y sus suplentes.

c) En el nombramiento de los representantes titulares y sus suplentes deberá garantizarse la equidad de participación de hombres y de mujeres y procurarse la representación de jóvenes.

d) Los representantes de las organizaciones de economía social solidaria serán nombrados por dos años, y podrán ser reelectos en sus cargos y su participación es ad honorem.

El Poder Ejecutivo definirá vía reglamento los mecanismos necesarios para la designación de los representantes de las organizaciones del sector de economía social solidaria.

ARTÍCULO 7.- Integración de la Junta Directiva del Consejo

La junta directiva del Consejo será integrada de la siguiente manera :

a) Un presidente, cuyo cargo le corresponde asumir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

b) Un vicepresidente y un secretario que serán electos por el pleno de los miembros que integran el consejo y durarán en sus cargos un año.

ARTÍCULO 8.- Funciones del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria

a) Analizar, discutir, buscar y lograr acuerdos sobre políticas nacionales en materia de promoción del sector de la economía social solidaria y sus organizaciones para ampliar su contribución en la lucha contra la pobreza, mediante el combate al desempleo, la inestabilidad laboral y la exclusión de los desempleados con baja cualificación, o con capacidades reducidas que requieran especial apoyo para insertarse en la actividad productiva.

b) Promover un plan nacional para el fortalecimiento del sector de economía social solidaria, que propicie la coordinación de las empresas de economía social solidaria y las instituciones públicas que promuevan el desarrollo nacional. Este plan se orientará a desarrollar el potencial de la economía social en la promoción del empleo autónomo colectivo o asociativo en

cualquiera de las formas de organización de este sector y la educación y formación en economía social solidaria, que favorezcan el espíritu emprendedor, la competitividad empresarial, el desarrollo local, la investigación y la innovación a través de la economía social solidaria.

c) Procurar que el Estado y los gobiernos locales incluyan la economía social solidaria en sus políticas económicas y sociales.

d) Propiciar iniciativas de promoción de la economía social en el sistema educativo nacional.

e) Generar sistemas estadísticos que permitan conocer la situación de la economía social solidaria a nivel país, por regiones y sectores.

f) Facilitar espacios de diálogo, coordinación y articulación entre empresas de economía social solidaria a nivel de sectores y regiones para el impulso de planes sectoriales o territoriales, sobre todo en aquellos con mayor incidencia de la pobreza y el desempleo.

g) Establecer su régimen de organización y funcionamiento interno.

ARTÍCULO 9.- Sesiones del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria

a) El CONAESS sesionará de manera ordinaria cada dos meses, de manera extraordinaria cada vez que se requiera, por acuerdo de sus miembros o por convocatoria de la Presidencia. por acuerdo de sus miembros o por convocatoria de la Presidencia.

b) Para sesionar se requerirá la mitad más uno de sus miembros, debiendo estar presentes al menos la mitad más uno de los representantes de las organizaciones de economía social solidaria.

c) En caso de ausencia del Presidente, éste será suplido por el vicepresidente.

d) Los acuerdos de las sesiones requerirán siempre de al menos la mayoría simple de los representantes de las organizaciones de economía social solidaria. Se dejará constancia de los votos salvados o de los dictámenes o criterios minoritarios por solicitud de los interesados.

e) La agenda de las sesiones será propuesta por la Presidencia en consulta con las vicepresidencias y aprobada por el pleno.

f) El CONAESS podrá integrar comisiones permanentes o específicas según el pleno lo estime necesario, las cuales deberán ser representativas de acuerdo con las tareas que se les encomiende. En éstas podrán participar terceras personas ajenas al pleno, cuando la propia comisión lo estime necesario para el cumplimiento de sus tareas.

CAPÍTULO III

Creación, organización y fomento de la economía social solidaria

ARTÍCULO 10.- Dirección de Economía Social Solidaria

Créase la Dirección de Economía Social Solidaria como órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que fungirá como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria.

ARTÍCULO 11.- Funciones de la Dirección de Economía Social Solidaria

La Dirección de Economía Social Solidaria ejecutará las políticas y estrategias que faciliten el fomento de las organizaciones de la economía social solidaria, contará con las siguientes funciones:

a) Crear y mantener actualizada una base de datos y un directorio de las organizaciones que integran la Economía Social Solidaria.
b) Elaborar y someter a conocimiento del CONAESS para aprobación, un plan de trabajo que contemple las actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones de éste.
c) Brindar asesoría técnica sobre las políticas de Economía Social Solidaria que emita el CONAESS.
d) Producir y aportar insumos para las sesiones del pleno y de sus comisiones.
e) Corresponderá al Director o Directora asistir sin derecho a voto a las sesiones del CONAESS y de sus comisiones.
f) Mantener el archivo y la custodia de la documentación del CONAESS
g) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del CONAESS.
h) Coordinar la colaboración financiera o técnica de otros organismos internacionales, cuando así se requiera, para el desarrollo de sus funciones técnicas y administrativas.
i) Elaborar, previo a cada sesión, el acta y la documentación que se requiera de acuerdo con la agenda u orden del día previstos.
j) Emitir la certificación en la que se determine que una organización reúne y cumple los requisitos de una entidad de economía social solidaria.
l) Las demás que le encomiende el CONAESS.

ARTÍCULO 12.- Directorio de organizaciones de la economía social solidaria

La Dirección de Economía Social Solidaria, elaborará y mantendrá actualizada una base de datos y un directorio de las diversas organizaciones que integran la economía social solidaria, para lo cual tendrá como referencia 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 sea incluida en este directorio, por parte de la Dirección de Economía Social Solidaria, podrá presentar el caso ante CONAESS para su valoración, el cual resolverá de conformidad, siendo esta la última instancia.

La base de datos y el directorio deberán mantenerse actualizados, 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, las personas asociadas por género, los puestos de trabajo y empleos que generan, el capital social, y programas sociales que desarrollan en beneficio de sus personas asociadas, o de su comunidad y entorno ambiental.

ARTÍCULO 13.- Asociatividad

Para la asociación de las entidades de economía social solidaria, se tendrán las siguientes disposiciones:

a) Asociación: Con el fin de integrar o complementar sus actividades económicas empresariales o de desarrollar proyectos conjuntos de beneficio mutuo o de sus comunidades y para el cumplimiento de sus objetivos sociales, 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, siempre que estas formas de asociación no estén previstas en normas sustantivas específicas.

b) Representación: Con la finalidad de representar, promover y defender sus intereses comunes, dos 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, dos o más de estas asociaciones de representación podrán constituir federaciones siempre que estas no estén previstas en normas sustantivas específicas como entidades de nivel superior para organizaciones de misma naturaleza jurídica. El término “federación” deberá insertarse en su nombre y la nueva entidad adquirirá personería jurídica independiente de la personería de las entidades que la componen. De igual manera y con los mismos propósitos, dos o más de estas federaciones de representación podrán constituir confederaciones.

Las asociaciones, consorcios, federaciones y confederaciones, de la economía social solidaria, se inscribirán en el Registro de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

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 14.- 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.

El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley:

> **a)** Contratación Pública.- El Estado implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia y priorizará la adquisición de obras, bienes o servicios provenientes de las empresas de economía social solidaria, entendidas estas como formas asociativas de amplia participación comunitaria, solidarias, organizadas en función de principios de ayuda mutua y sin ánimo de lucro.
> **c)** Las Instituciones autónomas, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía social y solidaria establecida en la respectiva Ley, procurarán incluir en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista.
> En el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y las organizaciones amparadas por esta Ley.
> **d)** Los Gobiernos Locales podrán fomentar dentro de sus respectivas jurisdicciones y por los medios que estimen convenientes, el establecimiento y desarrollo de entidades locales de Economía Social Solidaria y quedan autorizados y facultados para integrarse como asociados a las mismas 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. Con el fin 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.

ARTÍCULO 15.- Del financiamiento

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asignará los recursos presupuestarios necesarios para el funcionamiento del CONAESS y de la Dirección de Economía Social Solidaria.

ARTÍCULO 16.- Disposiciones especiales

Con el fin de implementar esta ley, se establecen las siguientes disposiciones especiales:

1. 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 Banco Crédito Agrícola de Cartago para crear programas de financiamiento y apoyo para el desarrollo de proyectos técnicamente viables, adecuados a las necesidades de las entidades de la economía social.

b) El Instituto de Fomento Cooperativo, conforme a sus competencias establecidas en la Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley N° 4179, queda autorizado y facultado para crear programas de financiamiento y apoyo para el desarrollo de proyectos técnicamente viables, adecuados a las necesidades de las entidades de la economía social en las que formen parte asociaciones cooperativas, conforme el artículo 13 de esta misma ley.

c) Se autoriza y faculta al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para la creación de programas de dotación de vivienda que se desarrollen a través de entidades de la economía social solidaria.

2. 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.

CAPÍTULO IV
Reformas de otras leyes

ARTÍCULO 17.- 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 oferta se servicios de capacitación y formación profesional, temáticas relacionadas con principios, formas de gestión, metodologías y buenas prácticas de Economía Social Solidaria, que estimulen la capacidad emprendedora de sus estudiantes y fortalezcan la competitividad de las empresas de esta naturaleza.

ARTÍCULO 18.- 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, además de los que establece el inciso a) del artículo 42 de la ley N° 9274."

ARTÍCULO 19.- 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 V
Disposiciones finales

ARTÍCULO 21: Reglamentación
Dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley el Poder Ejecutivo emitirá el reglamento para su aplicación.

Rige a partir de su publicación

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA, San José, a los veinte días del mes de abril de dos mil dieciséis.

Víctor Hugo Morales Zapata
PRESIDENTE

Carmen Quesada Santamaría
SECRETARIA

Aracelli Segura Retana

Juan Rafael Marin Quirós

Jorge Rodríguez Araya

Javier Cambronero Arguedas

Zuray Carrillo Guevara
DIPUTADOS (AS)