

PROYECTO DE LEY
“LEY MARCO DE LA ECONOMÍA LABORAL Y SOCIAL”
POSICIÓN CÁMARA DE COMERCIO DE COSTA RICA

Observaciones generales:

El objeto del presente proyecto de ley es establecer un marco jurídico común para los diversos integrantes de la economía social solidaria y sus prácticas, que permita su reconocimiento, visibilización y fomento por medio de políticas del Estado. Se entiende por economía social solidaria 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, y se satisfaga el interés colectivo de las personas que la integran y el interés general económico social de los territorios donde se ubican.

El ámbito de aplicación es confuso, sin embargo se puede deducir que las organizaciones que se encuentran bajo esta ley marco son las asociaciones cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de productores, de trabajadores u otras que realicen actividad económica empresarial, asociaciones comunales que realicen actividades productivas, asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados (Asadas), sociedades anónimas laborales, las sociedades civiles, entre otros.

Dentro del proyecto se crea el Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (CONAESS), como un órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo objeto será promover y velar por los principios de la economía social solidaria y en donde dentro de sus funciones destacan procurar que el Estado y los gobiernos locales incluyan la economía social solidaria en sus políticas económicas y sociales y propiciar iniciativas de promoción de la economía social en el sistema educativo nacional.

Preocupa al sector comercial las consecuencias de un proyecto de ley de este tipo, que pretende aumentar y crear más órganos pertenecientes al Estado, específicamente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo cual generaría un mayor gasto estatal, empeorando el déficit fiscal en el que se encuentra inmerso el país. Además, va en contra de todos los lineamientos

estatales de prohibición de creación de nuevas plazas y de reducción del gasto público, así como la reducción de trámites y requisitos para los administrados así ordenado en la ley No. 8220.

Adicionalmente, es necesario evaluar la necesidad de crear un nuevo marco normativo que regule las organizaciones inmersas en este proyecto de ley, pues el cooperativismo y las asociaciones solidaristas ya tienen suficiente legislación que las ampara y les ha permitido su desarrollo durante décadas. En esta misma línea se ha pronunciado las siguientes entidades consultadas: CONICIT, Ministerio de Justicia y Paz, la Procuraduría General de la República que ha manifestado en su criterio que: *“Ya existen diversos órganos con la función de servir de registro a los diferentes tipos de organizaciones sociales... Este aspecto debe examinarse para efectos de evitar posibles duplicidades administrativas”* (Diario La Nación, 20 de abril 2016).

La creación de un **Directorio de organizaciones de la economía social solidaria** no sólo representa mayores trámites administrativos con su consecuente componente económico; sino que el “beneficio” asociado a dicho requerimiento parece no estar claro ni justificado en el proyecto de ley. Aunado a esa falta de justificación de la necesidad real de aprobar esta ley y con ello de llevar dicho registro, no explica el proponente cuál será el efecto positivo para estos sectores. Considerando que por otro lado, se desconoce la existencia de registros públicos que hoy día poseen dicha información, generando mayores cargas y trámites a los sectores que el proyecto de ley pretende “proteger”.

Por último, la Cámara considera inaceptable que en materia de compras públicas, el Estado priorice la adquisición de bienes y servicios provenientes de las empresas de economía social solidaria. Lo anterior, constituye una violación al libre comercio, a la libre competencia y a la transparencia, principios fundamentales de ésta organización y que son congruentes con la tradición del país.

En síntesis, no se ha demostrado cuál es la desventaja o afectación que las empresas de economía social solidaria descritas en el proyecto de ley hoy día enfrentan, y que hacen razonable y necesario contar con la aplicación de la ley que se propone aprobar. Por el contrario, en el mercado ha sido notorio el gran desarrollo y facilidades que han tenido ciertos

sectores como las Cooperativas, Asociaciones Solidarias, entre otros; algunos de los cuales encabezan listas éliticas de empresas por encima incluso de entidades financieras públicas y privadas según se desprende del reportaje del periódico la República el 25 de abril de 2016, donde se puede ver que las cooperativas poseen un 12% de los activos del sistema financiero.

Bajo este panorama pareciera no tener sentido la aprobación del proyecto de ley que se analiza. No obstante las anteriores afirmaciones, se realizan además las siguientes observaciones específicas:

Observaciones específicas:

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.

En cuanto al objeto y al ámbito de aplicación, se hace una delimitación confusa en cuanto a quién se pretende regular con el proyecto de ley, ya que se establece que es para los “diversos integrantes de la economía social solidaria”. Por otro lado el mismo artículo en su párrafo segundo hace referencia al artículo 3 para delimitar a los integrantes de la economía social solidaria, sin embargo el artículo 3 desarrolla los principios bajo los cuales se desarrolla la economía social solidaria.

Por otra parte, el objeto indicado pierde sustento por sí mismo, pues el marco jurídico común para los diversos integrantes de la economía social solidaria, podría resultar contraproducente toda vez que tienen su normativa específica que las rige, además por la heterogeneidad entre los diferentes sectores, sería pretencioso intentar que una marco

jurídico común funcione. Así también, para el intercambio de saberes, bienes y servicios, y para el reconocimiento, visibilizarían y fomento de políticas del Estado, no se requieren leyes, sino **voluntad**: Por un lado voluntad Estatal y por otro, encadenamientos o formas de organización coordinada entre los actores, sin la necesidad de un marco normativo más.

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.

En el artículo 5 la iniciativa de ley pretende la creación de un Consejo Nacional de Economía. La creación de otro Consejo vendría a generar una mayor burocracia y duplicidad legislativa para el sector de la economía social solidaria, ya que el mismo se encuentra regulado por distintas leyes sustantivas como se ha indicado. De igual forma, la creación de un órgano más acarrea un costo económico, con el actual déficit fiscal y la política del gobierno para disminuir el gasto público, se estaría en una contradicción evidente en caso de crearse el Consejo.

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.

A pesar de la real necesidad de contar con dicho registro, tal y como se ha señalado en líneas precedentes, este artículo riñe con los principios de simplificación de trámites contenidos en la ley No. 8220, pues mucha de esta información se encuentra contenida en bases de datos públicas ya existentes y no se han presentado los análisis o evaluaciones de costo-beneficio pertinentes.

Si lo que se pretende con el proyecto de ley es favorecer a los sectores de la economía social solidaria, no se está logrando al crear más burocracia y generando mayores costos para estos sectores (constante suministro de información altamente variable). De igual forma esa duplicidad de normas puede llegar a causar una confusión e inseguridad jurídica.

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.º 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 cuidado de niñas y niños hijos de madres trabajadoras, de inclusión de la mujer y los jóvenes en la actividad productiva.

Respecto al artículo 46 de la Constitución Política, este artículo precisamente prohíbe los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que

amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria, por lo que se debe valorar muy bien si esas libertades se podrán ver afectadas si determinada organización social (fundación, asociación, cooperativa, etc.) tendría favorecimientos especiales por ejemplo en materia de contratación pública.

Continuando con ese mismo criterio, esta Cámara considera que se vulnera el principio de legalidad establecido en la Ley de la contratación administrativa, artículo 5:

Artículo 5.- Principio de igualdad y libre competencia

En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales.

Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales. (...)

Por otro lado, no se debe perder de vista que las organizaciones contempladas en el artículo 4 del proyecto propuesto, son garantes del bienestar de las personas agrupadas en dichas organizaciones y garantes de la libertad y dignidad del trabajo que realizan las mismas; así lo establecen las leyes especiales que les rige, por lo que sostener que este proyecto de ley es un medio fundamental para materializar dichas garantías constitucionales carece de fundamento.

En conclusión, la Cámara de Comercio de Costa Rica se opone en su totalidad al proyecto de marra, al considerar que el texto viene a reiterar regulaciones ya existentes, y al crear esa duplicidad de normas se crea una inseguridad jurídica para las organizaciones de la economía social solidaria, así como un aumento en la burocracia que se ve reflejada en el gasto público y por ende el déficit fiscal. Carece de lógica normar algo que ya se encuentra regulado y funciona de manera exitosa.