

Proyecto de ley de fomento de la economía social y las empresas sociales

La necesidad de legislar sobre la materia es un compromiso contenido en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet:

«Estableceremos en CORFO programas especiales de fomento para estos sectores, para así apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, del comercio justo, las empresas B que solucionan problemas sociales y ambientales desde los productos y servicios que comercializan, el turismo comunitario y otras formas de emprendimiento asociativos o que promueven la inclusión social».

Y que viene reiterado en la medida 42 de la Agenda de productividad, innovación y crecimiento (2014):

«Enviaremos un proyecto de ley que crea un marco jurídico para las empresas sociales, estableciendo sus derechos y obligaciones y otorgándoles la certeza jurídica que requieren para operar. Se creará además un registro formal para estas empresas».

¿Qué es la economía social?

El fenómeno puede ser observado desde dos perspectivas:

- (a) Dimensión macroeconómica:** comprende una mirada al sistema económico social o solidario como un conjunto, empleando magnitudes globales y la incidencia que en ellas tienen los principios y valores que le confieren especificidad.
- (a) Dimensión microeconómica:** refiere a los concretos agentes que operan en el marco de la economía social, vale decir, a aquellas empresas que operan en el mercado con una lógica organizativa distinta.

De ahí que el proyecto se refiera tanto a la economía social como a las empresas sociales, pues se trata de realidades complementarias.

Antecedentes

- Antecedente remoto

El 20 de octubre de 1971, y en cumplimiento de su programa de gobierno, el Presidente Salvador Allende Gossens presentó un proyecto de ley para reestructurar la economía del país en tres áreas (Boletín núm. 880-71-4). Ahí se establecía que, por exigirlo el interés nacional y con el objeto de asegurar la función social de los medios de producción y de otros recursos económicos y financieros (artículo 10 núm. 10 de la Constitución Política, tras la reforma de la Ley 16.615), debían existir tres áreas diferenciadas de propiedad: social, mixta y privada (artículo 1°). Entre las empresas que pertenecían al área social, vale decir, que combinaban los capitales del Estado y de los particulares y donde la administración y gestión se ejercía conjuntamente, se mencionaban (i) las empresas de trabajadores definidas en la propia ley; (ii) las empresas bancarias respecto de las cuales el Estado había adquirido participación; (iii) las cooperativas de cualquier tipo (con reconocimiento en el artículo 10 núm. 17 II de la Constitución Política tras la reforma de la Ley 17.398); y (iv) los asentamientos agrícolas de que trataba la Ley 16.640 sobre reforma agraria (artículo 6°). El objetivo de esta área era permitir la combinación de intereses y recursos sociales con las iniciativas y capacidades empresariales, las que se deseaba estimular y orientar en provecho del país. Antecedente próximo

- Antecedente próximo

XXXX.

Propósito del proyecto

- Configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente o el propio régimen de fiscalización de cada una de las entidades que tradicionalmente conforman el sector, suponga el reconocimiento y visibilidad de la economía social como ámbito diferenciado del quehacer económico.
- Dicho texto debe ser complementado con una reforma constitucional que, con miras a profundizar la construcción de un Estado social y democrático de Derecho en el país, reconozca la economía social y cooperativa como un factor relevante de crecimiento y desarrollo.

Estructura del proyecto

El proyecto se divide en cinco títulos:

1. Título I: Disposiciones generales.
2. Título II: Certificación y registro de empresas sociales.
3. Título III: Privilegios y beneficios.
4. Título IV: Institucionalidad pública.
5. Título V: Modificaciones a leyes especiales y normas transitorias.

Título I

Este título fija el objetivo que se persigue con una ley de fomento para la economía social y las empresas sociales, describe los contornos de este ámbito y enumera los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman (primacía de las personas y del fin social sobre el capital, aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica teniendo en consideración el trabajo aportado y el servicio o actividad realizada por los socios, promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, e independencia de los poderes públicos).

Al efecto, la ley adopta un concepto de empresa similar al que existe en el Código de Trabajo, vale decir, es tal *«toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada»* (artículo 3°).

A partir de este género próximo (el ámbito empresarial), la ley concibe las empresas sociales como aquellas personas jurídicas de base asociativa cuyo objeto social incluye el generar un impacto material positivo en la sociedad o el medioambiente, no pudiendo sus órganos de administración adoptar políticas o decisiones que contravengan dicho propósito, y reportando el desempeño social y ambiental a través de los estándares definidos por la ley.

La ley proyectada contempla, entonces, un doble mecanismo de adscripción a esta categoría empresarial: (a) por forma jurídica o (b) por certificación y registro.

Son empresas sociales en razón de su forma o tipo normativo: (i) las mutuales; (ii) las cooperativas; (iii) las corporaciones y fundaciones; (iv) las asociaciones gremiales; (v) las organizaciones comunitarias funcionales; (vi) los sindicatos y las asociaciones de funcionarios; (vii) las organizaciones indígenas reguladas por la Ley 19.253; (viii) otras entidades similares. De las empresas sociales por certificación y registro trata el título II.

Título II

El título II está dedicado a regular la certificación de aquellas empresas que, no estando constituidas bajo una forma jurídica considerada social, desean obtener esa calificación.

Para que se produzca este reconocimiento, las empresas constituidas según otros tipos jurídicos (siempre que sean de base asociativa) deben incorporar en sus estatutos las menciones que la ley establece y que vienen referidas a (i) la dimensión social en la descripción de su giro, (ii) los mecanismos de participación democráticas que se emplearán en la administración, con especial énfasis en la equidad de género al interior de sus gobiernos corporativos, y (iii) la forma de reparto de una determinada porción de las utilidades sin correspondencia con la participación económica en el capital.

La verificación estricta de estas menciones corresponderá a entidades certificadoras de carácter privado, que habrán de cumplir también con determinados requisitos y contar con una licencia concedida por la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

La certificación tendrá un plazo de caducidad de dos años, tras el cual deberá renovarse siguiendo el mismo mecanismo de obtención y previa acreditación del cumplimiento de sus propósitos.

Por último, la certificación deberá inscribirse en un registro público a cargo del Departamento de Fiscalización, Registro y Control Legal de Empresas Sociales dependiente de la subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

Título III

El título III se aboca a los beneficios que supone para una organización su calificación como empresa social, sin que ellos entrañe una reducción de los ya existentes según la forma empresarial adoptada, ni tampoco una ganancia injustificada para tal empresa.

Estos beneficios consistirán en que los gastos y costos, incluidas las auditorías, que la empresa deba realizar para cumplir con los objetivos y obligaciones contraídas en razón de su calificación sean considerados como necesarios para producir la renta y deducibles de su base imponible para los efectos del impuesto a la renta, y lo mismo se aplicará respecto de los beneficios con destino social o medioambiental.

Asimismo, la calificación de empresa social permitirá beneficiarse de asistencia técnica por parte del Estado, postular al fondo de fortalecimiento y desarrollo previsto en la propia ley, operar en parques nacionales o áreas silvestres protegidas, y gozar preferencia en procesos de licitación o compra pública ante situaciones de empate técnico.

Finalmente se contempla la creación del Fondo de Fomento y Fortalecimiento de la Economía Social, que será administrado por la División de Asociatividad y Economía Social.

Título IV

El título IV establece la institucionalidad pública relacionada con las empresas sociales. El Estado se relacionará con ellas a través de dos instituciones separadas, una dedicada a la fiscalización y otra al fomento del sector de la economía social.

La primera función corresponderá a un nuevo Departamento de Fiscalización, Registro y Control Legal de Empresas Sociales, el cual asumirá parte de las funciones históricamente asignadas al Departamento de Cooperativas y la Unidad de Asociaciones Gremiales. Las empresas sociales por certificación y registro quedarán igualmente bajo la supervisión de este nuevo Departamento, mientras que aquellas que por forma jurídica tengan una fiscalización distinta seguirán afectas a ella.

El fomento de la economía social corresponderá, por su parte, a la División de Fomento de la Asociatividad y Economía Social, que tendrá desde ahora reconocimiento legal.

A este última estará adscrito el Consejo Consultivo Público Privado para el Desarrollo de la Economía Social y Cooperativo, cuyo objetivo será asesorar a la División y también al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en el diseño de una política pública nacional de fomento y desarrollo de la economía social y las cooperativas, así como efectuar el monitoreo de las medidas en actual ejecución. El Consejo estará formado por autoridades de gobierno y representantes de sectores de la economía social, y su presidencia corresponderá al Subsecretario(a) de Economía y Empresas de Menor Tamaño

Tanto el Departamento de Fiscalización como la División de Fomento deberán asegurar una presencia a la largo del país a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Economía, Fomento y Turismo, para favorecer la efectiva descentralización del servicio.

Título V

El proyecto concluye con un título V dedicado a las modificaciones a ciertas leyes especiales, especialmente en aquellas materias que impiden la efectiva competencia en determinados sectores de la economía, y con algunos artículos transitorios.

La ley se complementa con un reglamento que deberá dictar el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Cronograma de trabajo

Se espera tener concluido en enero o marzo el borrador íntegro del articulado del proyecto, para su discusión y ajuste.