

CRONOGRAMA DE TRABAJO PROYECTO DE LEY FOMENTO DE LA ECONOMIA SOCIAL Y EMPRESAS SOCIALES

Con el objeto de contar con un (ante) proyecto de ley respecto de la economía social y de las empresas sociales, la División de Asociatividad y Economía Social en conjunto con el abogado y profesor de la Universidad Católica de Chile Sr. Jaime Alcalde Silva, ha desarrollado talleres presenciales de aproximación y debate de los temas involucrados. Las reuniones han sido dirigidas por el Jefe de la División de Asociatividad y Economía Social (DAES) Sr. Mario Radrigan Rubio y contado con la participación del encargado del área de fiscalización y control legal de la División Sr. Claudio Rubio Barrientos, junto con los abogados Nicolás Cooper y José Manuel Henríquez de la DAES.

El primero de los talleres se llevó a cabo el 10 de noviembre de 2014, instancia en la que se revisó la legislación comparada en torno a la materia, en particular la estructura y contenido de las leyes de Francia y España sobre economía social. Junto con lo anterior, se estudiaron los conceptos de economía social y empresas sociales, principalmente las particularidades que distinguen a este tipo de entidades de las de corte tradicional, ya sea por su forma de administración participativa y de carácter esencialmente democrático; la primacía de las personas y del trabajo por sobre el capital; o el respeto con los temas medioambientales, entre otras características.

En aquella oportunidad se definió de manera preliminar la estructura normativa del proyecto, haciéndose presente que en una primera instancia se intentaría abordar un proyecto íntegro de carácter estructural y no meramente descriptivo de la realidad del sector, el que constaría de 4 capítulos que pueden resumirse de la siguiente forma: El primero, de carácter general, enfocado en la definiciones de interés, instancia que serviría para delimitar, por ejemplo, el concepto de empresas sociales y si éstas se encuentran clasificadas como tales en razón de su forma jurídica, de acuerdo al objeto que persiguen o una combinación de las anteriores; el segundo, abarca los temas de certificación como empresa social y licencias asociadas, junto con el registro público que se llevaría de ellas por parte de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño; un tercer capítulo que contenga los beneficios y privilegios que pudiesen encontrarse asociados a las empresas que queden incorporadas con el carácter de sociales; por último, el capítulo cuarto del proyecto recogería la institucionalidad que se pretende crear –Instituto Nacional de Economía Social- en el que se radicarían las funciones de fomento, desarrollo y capacitación del sector, quedando únicamente el área de fiscalización y control legal como parte integrante de la División de Asociatividad y Economía Social de esta Subsecretaría.

La segunda reunión de trabajo tuvo lugar el 21 de noviembre del presente año, en la cual el Sr. Alcalde presentó los avances en relación a la estructura que se espera tenga el proyecto. A los 4 capítulos recién enunciados se sumaría un quinto, el que incluiría modificaciones de ciertas leyes sectoriales a través de la norma en comento, todo con la finalidad de concordar en las diversas leyes los temas comunes o transversales que traería aparejado la nueva normativa, como por ejemplo lo que tiene que ver con los beneficios y privilegios que se contemplan en el tercer capítulo ya descrito.

En dicha instancia se comentó la posibilidad que durante la tramitación del proyecto hubiese que adoptar ciertas estrategias legislativas en cuanto al contenido definitivo del mismo, en el entendido que por temas de carácter presupuestario no sea posible incluir la totalidad de los puntos que originalmente se contemplan. Así, se definió que una de las alternativas sería excluir del proyecto el capítulo 4 relativo a las materias de carácter institucional y/o el capítulo 5 que hace mención a la modificación de otras leyes involucradas.

La próxima reunión de trabajo está contemplada para el lunes 01 de diciembre de 2014 a las 15:30 horas, oportunidad en la que se efectuará una presentación en detalle de cada uno de los capítulos antes mencionados.

Finalmente, adjunto a este texto se encuentra un documento redactado por el Sr. Jaime Alcalde Silva, a través del cual se describen los inicios tanto a nivel nacional como extranjero de las empresas sociales, sus principales características, la estructura que se espera adopte el proyecto de ley y, por último, una breve explicación del cronograma de trabajo a seguir.

PROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y LAS EMPRESAS SOCIALES

I. ANTECEDENTES GENERALES

En los años recientes ha surgido un nuevo tipo de actor en los mercados: empresas comprometidas con la sostenibilidad, que compiten no sólo por precio y calidad sino por la capacidad de lograr un cambio social y ambiental positivo. El fin de estas empresas va más allá de la mera maximización de utilidades que caracteriza el emprendimiento clásico, y se complementa con estructuras de intercambio basadas en relaciones comerciales voluntarias y justas entre productores y consumidores y con tipos organizacionales ya existentes. La creciente complejidad del fenómeno y la necesidad de impulsar el desarrollo de estas empresas sociales exige su reconocimiento positivo como un tipo diferenciado, con políticas de fomento y una institucionalidad pública acorde con su peculiar naturaleza enderezadas a promover el crecimiento económico del país.

Tal propósito presenta un obstáculo inicial, pues construir un concepto de economía social no es una tarea fácil de acometer, dado que la aproximación a ella es siempre más intuitiva que descriptiva. No se trata, empero, de un concepto nuevo, pues sus primeros trazos pueden rastrearse ya en el siglo XIX, y aun en ciertas entidades de más antigua data. En Chile, por ejemplo, son un antecedente las sociedades de socorros mutuos surgidas en 1840 para brindar protección ante accidentes, enfermedad o muerte de sus afiliados, o las cooperativas que, bajo las formas societarias por entonces reconocidas, se comenzaron a constituir a partir de 1887. En la actualidad, existe cierta convergencia en que con el término de economía social se quiere designar al conjunto de empresas que persiguen conciliar la actividad económica con la utilidad social, otorgando primacía a las necesidades de sus miembros o de la sociedad por sobre el reparto de las ganancias generadas, y en las que prima una gestión democrática. Desde una perspectiva comparada, ahí comparecen las cooperativas, las sociedades laborales, los sindicatos, las mutualidades, las asociaciones, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, las empresas de interés comunitario).

Pese a su larga presencia, ha sido en las últimas décadas, especialmente desde 1970, que el sector ha cobrado importancia en el ámbito legislativo y en las políticas públicas, incluso con reconocimiento constitucional (por ejemplo, en España, Italia, Portugal, Brasil, la India, Venezuela, Ecuador, etcétera), del que existió un antecedente en nuestro país con la reforma introducida en la Constitución Política de 1925 por la Ley 17.398 para incorporar el derecho de toda persona a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica del país (artículo 10 núm. 17). No sorprende, entonces, que paulatinamente se hayan ido adoptando leyes que pretenden tanto dar un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía

social, con pleno respeto a su normativa específica, como determinar las medidas de fomento a favor de ellas en consideración a los fines y principios que les son propios. Así ha ocurrido en Honduras (Decreto 193/1985, de 30 de octubre), Colombia (Ley 454, de 6 de agosto de 1998), Italia (Decreto legislativo 155, de 24 de marzo de 2006), Venezuela (Decreto ley de 31 de julio de 2008), Brasil (Decreto 7358, de 17 de noviembre de 2010), España (Ley 5/2011, de 29 de marzo), Ecuador (Ley 444, de 10 de mayo de 2011, complementada por un Reglamento general), México (Ley de 23 de mayo de 2012), Portugal (Decreto del Presidente de la República 58/2013, de 8 de mayo) y Francia (Ley 2014/856, de 31 de julio). Existen asimismo leyes estatales en algunos países con régimen federal o equivalente, como sucede en la Región Valona (Decreto 4718, de 20 de noviembre de 2008), Bahía (Ley 12.368, de 13 de diciembre de 2011) y Quebec (Ley 27, de 10 de octubre de 2013). La tendencia parece ya consolidada y en varios países se discute actualmente la aprobación de una ley sobre economía social o solidaria. Tal es el caso de República Dominicana (2011), Argentina (2011) y Cataluña (2013).

II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS SOCIALES

Las empresas sociales presentan varias características que le confieren una cierta especificidad:

(a) La economía social entremezcla entidades heterogéneas, cuya relación con el tráfico comercial es igualmente diversa, y también ciertas estructuras de intercambio dotadas de ciertas notas específicas (voluntariedad, precio justo, sostenibilidad, rechazo de distintas formas de explotación, etcétera). Se trata de empresas privadas que actúan en el mercado, produciendo bienes y servicios, y cuya distribución de beneficios y toma de decisiones no están directamente ligadas con el capital aportado por cada miembro. Dicho de otra forma, el peso en las decisiones es igual para todos los miembros y nunca se halla en función del capital aportado por cada uno de ellos, como ocurre en las sociedades. Esto significa que el gobierno corporativo presenta en estas empresas particularidades que merecen un tratamiento separado, dado que los principios mercantiles de representación de la voluntad societaria son reemplazados por la democracia y la autogestión.

(b) La economía social se diferencia por igual de la economía pública y de la economía privada tradicional. De la primera se distingue por su origen, ya que ella comporta un emprendimiento privado, formado por personas (naturales o jurídicas) que se unen para conseguir unos fines comunes mediante la ayuda mutua, al punto que las circunstancias personales de los miembros son esenciales en la constitución, organización y funcionamiento de la entidad. Ella se caracteriza además por su autonomía y neutralidad política, que incide en sus mecanismos de gestión. De la segunda, en tanto, difiere por la inexistencia estructural de un interés particular enderezado a la maximización del lucro repartible entre los miembros, por la participación efectiva de éstos en la actividad económica que desarrolla la empresa y por su régimen democrático basado en la igualdad de voto, con independencia del aporte efectuado. Pero a su vez, ella participa de ciertos rasgos comunes con esas dos áreas: con las organizaciones públicas comparte su naturaleza asociada a la generación de valor público, y con las empresas privadas coincide en la participación de

forma regular en el mercado.

Cabe sostener, entonces, que las empresas de economía social se caracterizan porque comportan una forma de acceso y actuación en el mercado no especulativa, vale decir, el capital puesto en común por los miembros no asume, en forma proporcional a lo aportado, el poder de decisión ni se apropia de los resultados económicos positivos o del beneficio social. Esto tiene repercusión en la formación de un grupo empresarial, que necesariamente debe ser de base paritaria. En este sector de la economía existe, en suma, una sustitución del interés particular por el concepto de servicio hacia la comunidad, y la aparición de ciertas finalidades de orden social o de ayuda mutua más allá de las puramente económicas, sin que ellas queden excluidas.

(c) Las actividades económicas ejercidas por esta clase de empresas se caracterizan por: (i) la finalidad de servicio a sus miembros y al entorno, con énfasis en la inclusión; (ii) una gestión autónoma, transparente y participativa; (iii) los procesos internos de decisión democrática; (iv) la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios, que no sólo se identifican con la ganancia obtenida; (v) la promoción de la solidaridad interna y con la sociedad o el medioambiente; (vi) la búsqueda de una verdadera igualdad de condiciones (y no de meras oportunidades) y de un crecimiento sostenible. De donde se sigue que su finalidad no sea únicamente obtener beneficios repartibles (*non-distribution constraint*), aunque deban esforzarse en ser económicamente eficientes para poder utilizar sus excedentes económicos en el fomento y logro de sus objetivos, o en la formación de reservas, y también para competir en el mercado.

(d) Las empresas sociales representan una particular encarnación del principio de subsidiaridad, porque surgen en el mercado con la finalidad de crear economías de escala, generar puestos de trabajo o resolver problemas sociales que la exclusiva acción del Estado o de otras entidades privadas no ha sido capaz de resolver satisfactoriamente. Destaca, por ejemplo, su contribución en el ámbito de autoabastecimiento, los servicios financieros para personas de escasos recursos, la producción agrícola, el acceso a la vivienda, el suministro de agua potable y la electrificación en zonas rurales, y el microcrédito, especialmente en sectores donde no hay otros interesados en proveer estos servicios por las dificultades de acceso o el escaso margen de retorno de la inversión.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo este de proyecto de ley es configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que tradicionalmente conforman el sector, suponga el reconocimiento y visibilidad de la economía social. Esto supone reconocer las empresas sociales como un tipo de organización dotado de un propósito especial, estableciendo sus derechos y obligaciones y otorgándoles la seguridad que requieren para operar.

El proyecto se divide en cinco títulos.

El primer de ellos establece 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. Partiendo de estos principios se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que integran el ámbito de la economía social. En este sentido, son empresas aquellas personas jurídicas cuyo objeto social incluye generar un impacto material positivo en la sociedad y el medioambiente, no pudiendo sus administradores adoptar políticas o decisiones que contravengan dicho propósito, y reportando el desempeño social y ambiental usando el estándar de un tercero independiente. Al respecto, se contempla un doble mecanismo de adscripción a esta categoría empresarial: por forma jurídica o por registro. Son empresas social 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.

El título II está dedicado a regular la certificación de aquellas empresas que, no estando constituidas bajo una forma jurídica considerada social, desean obtener esta calificación. Para que se produzca este reconocimiento, las empresas constituidas bajo otros tipo jurídicos 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, y (iii) la forma de reparto de utilidades sin correspondencia con la participación económica en el capital. La verificación de estas menciones corresponderá a empresas certificadoras, que habrán de cumplir también con determinados requisitos y contar con una licencia concedida por la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. Ella tendrá un plazo de caducidad, tras el cual deberá renovarse siguiendo el mismo mecanismo de obtención y la acreditación del cumplimiento de sus propósitos. Por último, la certificación deberá inscribirse un registro público a cargo de la División de Asociatividad y Economía Social dependiente de dicha subsecretaría.

El título III se aboca a los beneficios que supone para una organización su calificación como empresa social, sin que ellos supongan una reducción de los ya existentes según la forma empresarial adoptada. Estos beneficios consistirán en que los gastos y costos, incluidas las auditorías, que la empresa deba 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. Asimismo, la calificación de empresa social permitirá beneficiarse de asistencia técnica por parte del Estado y postular a fondos de desarrollo.

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 corresponde a la División de Asociatividad y Economía Social dependiente de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, creada mediante Resolución exenta núm. 1.774, de 4 de

agosto de 2014, y donde quedaron radicados administrativamente el Departamento de Cooperativas y la Unidad de Asociaciones Gremiales. Se pretende, pues, dar reconocimiento legal a esta división. El fomento de la economía social corresponderá, por su parte, a un instituto autónomo creado al efecto. Tanto la división como el instituto 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.

El proyecto concluye con un título V dedicado a las modificaciones a ciertas leyes especiales y con algunos artículos transitorios.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Se espera tener concluido en enero el borrador íntegro del articulado del proyecto. Durante diciembre y enero se entregarán avances parciales.