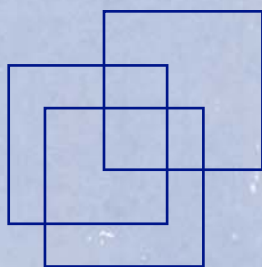




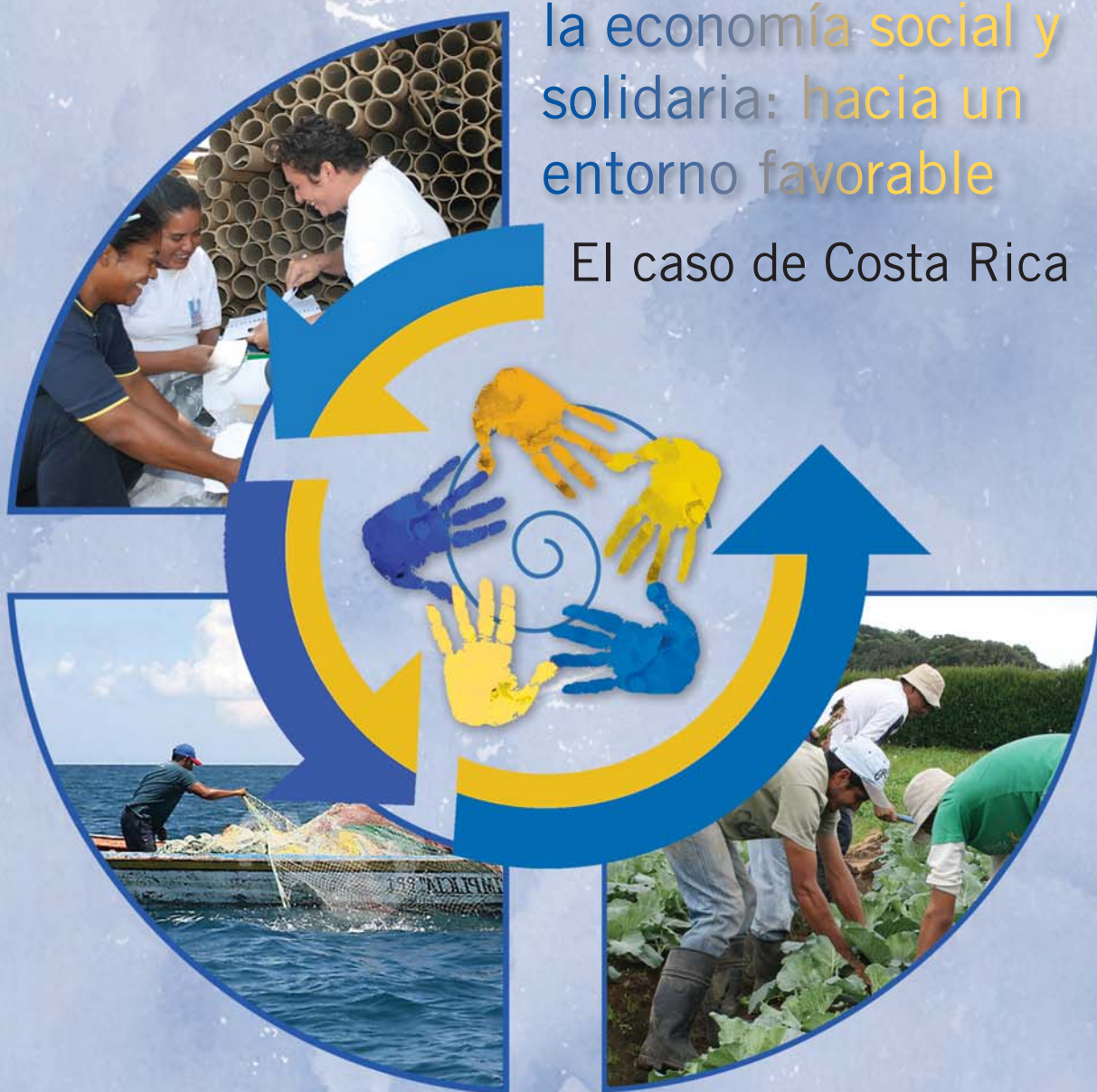
Organización Internacional del Trabajo



Centro Internacional de Formación

# Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable

## El caso de Costa Rica





# **Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable**

## **El caso de Costa Rica**

Peter Utting<sup>1</sup> y Yasy Morales<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Coordinador internacional, Centro para la Economía Social e investigador asociado titular, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

<sup>2</sup> Coordinadora del Programa de Desarrollo de la Economía Social Solidaria de la Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica.

Copyright © Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2016. Todos los derechos reservados.  
Primera edición 2016

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes al Centro Internacional de Formación de la OIT, Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia, solicitudes que serán bien acogidas.

---

[Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.](#)  
[El caso de Costa Rica](#)

ISBN 978-92-9049-790-5

Primera edición 2016

*Coordinación Roberto Di Meglio*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por el Centro, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT pueden obtenerse pidiéndolas a:

Publicaciones, Centro Internacional de Formación de la OIT  
Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia  
Teléfono: +39 - 011 - 6936693  
Fax: +39 - 011 - 6936352  
E-mail: [Publications@itcilo.org](mailto:Publications@itcilo.org)  
Web: <http://www.itcilo.org/es/lri/publicaciones>

---

Diseño y composición por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia

# Prólogo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) posee una larga tradición y experiencia en economía social y solidaria, de hecho el primer documento oficial que hace referencia directa a empresas de la economía social se remonta al año 1922. El compromiso de la OIT con el avance de la economía social y solidaria se basa en su Constitución y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa del 2008 donde se afirma que, en un mundo globalizado, «las empresas productivas, rentables y sostenibles, junto con una economía social sólida y un sector público viable, son fundamentales para un desarrollo económico y oportunidades de empleo sostenibles».

El concepto de economía social y solidaria se utiliza cada vez más frecuentemente para referirse a un conjunto de actividades económicas que, al incluir organizaciones tales como asociaciones, cooperativas, fundaciones, mutuales y empresas sociales, se rigen por principios, valores y prácticas relacionadas con la participación, la democracia, la solidaridad y el compromiso con el medioambiente teniendo como prioridad una finalidad social.

El sector de la economía social no solo ha logrado resistir a las crisis económicas en términos de empleo, sino que ha sido capaz de dar una respuesta concreta desde la sociedad civil a sus propias necesidades, por ejemplo, a través de la prestación de servicios básicos cuyos sistemas tradicionales de bienestar ya no están en condiciones de proporcionar y cuyo sector privado tradicional no tiene interés en proveer.

La economía social y solidaria sigue expandiéndose en muchos países y el reconocimiento de su papel como medio eficaz para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo sigue en aumento. De hecho, cada vez más gobiernos ven la economía social y solidaria como un área de trabajo relevante para abordar desafíos relacionados con el empleo, la prestación de servicios y el nivel de cohesión social, entre otros.

Este informe examina el caso de Costa Rica, país que tiene una larga tradición democrática y de apoyo estatal en diferentes sectores de la economía social y solidaria y donde se entablan debates sobre políticas públicas en sentido amplio. En este sentido, el presente documento tiene por objeto describir y explicar el contexto general y la evolución, desde un punto de vista histórico e institucional, del proceso que quiere fomentar un marco político más favorable para la economía social y solidaria para contribuir a la creación de un mayor número de empleos e ingresos, promoviendo la inclusión y la atención por el medio ambiente. Los aspectos abarcados más relevantes son, en primer lugar, el contexto y la evolución de la economía social y solidaria en los últimos años, en segundo lugar, las principales medidas (jurídicas, políticas públicas, programas, reformas institucionales, etc.) de gobierno para la economía social y solidaria y por último, el análisis de los desafíos clave que la economía social y solidaria enfrenta.

El objetivo final de este trabajo es lograr una comprensión más completa y profunda del escenario global de la economía social y solidaria, compartir ejemplos de apoyo a este sector y destacar la importancia de su papel para un desarrollo inclusivo y sostenible con trabajo decente.

Por nuestra parte, agradecemos a los autores Peter Utting y Yasi Morales por su trabajo de investigación y recopilación y deseamos que los contenidos sean de utilidad para aquellos lectores que quieren conocer más de cerca cómo la economía social y solidaria contribuye a construir un nuevo modelo de producción y consumo para promover la inclusión y la sostenibilidad.

**Vic Van Vuuren**

Director del Departamento de Empresas

OIT

Ginebra

# Agradecimientos

Los autores desean agradecer a los diferentes representantes y partes interesadas del gobierno de Costa Rica, la Asamblea Legislativa, los movimientos cooperativos y solidaristas, las redes de economía social solidaria (ESS), las asociaciones de productores y círculos académicos a quienes se consultó para la realización de este estudio (véase Anexo 1). Agradecemos en particular al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y a la Oficina regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en San José por haber brindado apoyo financiero y logístico y al departamento de Empresas de la OIT, que nos dio la oportunidad de llevar a cabo el presente estudio. Si bien este trabajo se basa en insumos tomados desde múltiples fuentes, la responsabilidad de los puntos de vista expresados aquí es de los autores.

## Resumen

En un contexto donde un creciente número de gobiernos son cada vez más propositivos en su apoyo a la economía social y solidaria (ESS) surge la pregunta ¿de qué manera se puede institucionalizar este apoyo? El caso de Costa Rica arroja una luz considerable sobre esta cuestión, siendo un país que tiene una larga tradición de apoyo estatal para algunos sectores de la ESS. En la actualidad se están realizando esfuerzos por transitar de un enfoque sectorial fragmentado o clientelista hacia una política más integradora de la ESS en su conjunto, reconociendo una gama más amplia de actores económicos y sociales que operan según principios y prácticas conducentes a un desarrollo inclusivo y sostenible.

Este informe identifica las principales leyes, políticas, planes y programas de desarrollo, así como reformas institucionales anteriores y contemporáneas que pretenden favorecer el desarrollo de la ESS en Costa Rica. Muchas de estas iniciativas, como por ejemplo los mecanismos de financiamiento para determinados sectores de la ESS establecidos por ley, han sido claves para el desarrollo de la ESS. No obstante la institucionalización de un entorno habilitador debe enfrentar varios retos relacionados con: i) la capacidad estatal, en particular en un contexto de creciente déficit fiscal, ii) la coherencia o contradicciones entre diferentes políticas estatales, por ejemplo, los tratados de libre comercio y la creciente reglamentación financiera que pueden tener impactos negativos en los pequeños productores y cooperativas, iii) el grado de participación de los actores de la ESS y la sociedad civil en la incidencia y el diseño e implementación de políticas, así como de cooperación entre estos actores, y iv) la sostenibilidad de las políticas de apoyo sobre todo de cara a la rotación de líderes y partidos en el poder. La trayectoria futura de la ESS en Costa Rica dependerá de cómo se desenvuelvan las oportunidades y los desafíos descritos en este informe.

# Índice

Prólogo.....	iii
Agradecimientos.....	iv
Resumen .....	iv

---

## Introducción . . . . . 1

---

### 1. Orígenes y trayectoria de la institucionalización . . . . . 5

Las Asociaciones 218 . . . . .	6
Desarrollo comunal . . . . .	6
Desarrollo cooperativo . . . . .	8
El movimiento solidarista . . . . .	10
Las Asadas . . . . .	11
Sociedades Anónimas Laborales . . . . .	12
Consolidación de la ESS por medio de finanzas innovadoras . . . . .	12
El Banco Popular y de Desarrollo Comunal . . . . .	13

---

### 2. La institucionalización contemporánea . . . . . 15

Reformas legales e institucionales . . . . .	16
Planes y programas de desarrollo nacional . . . . .	17
La Dirección de Economía Social Solidaria (DESS) . . . . .	18
Las ADC socioproductivas . . . . .	19
Incidencia de la sociedad civil. . . . .	19
PECOSOL . . . . .	19
RedESS . . . . .	20
CANAESS . . . . .	21
La ATTBP . . . . .	22
La polémica alrededor del proyecto de Ley Marco de ESS . . . . .	22

**III. Principales desafíos que enfrenta la institucionalización. 25**

Capacidad institucional . . . . .	25
La coherencia entre políticas . . . . .	26
Coordinación interinstitucional . . . . .	26
Tratados de libre comercio . . . . .	27
Reglamentación financiera . . . . .	27
La competencia desleal . . . . .	28
Participación . . . . .	29
Sostenibilidad de las iniciativas públicas . . . . .	32

**Comentarios finales . . . . . 34****Bibliografía . . . . . 36****Anexo 1: Listado de personas entrevistadas y consultadas . . . . . 40****Anexo 2: Crédito otorgado por institución y número de clientes, 2015 . . . . . 41****Anexo 3: Mecanismos de financiamiento para la ESS y MIPYMES por normativa pública . . . . . 42****Anexo 4: Iniciativas legales e institucionales que promueven la ESS. 2014-2016 . . . . . 44**



# Introducción

Un creciente número de gobiernos son cada vez más propositivos en su apoyo a organizaciones y empresas que forman parte de la economía social solidaria (ESS)<sup>3</sup>. Lo manifiestan por medio de leyes, políticas, planes y programas de desarrollo, así como reformas institucionales (Fonteneau et al. 2011, UNRISD 2016). Un aspecto común de experiencias de este tipo es a menudo su vínculo con algún partido político en particular (o una facción de éste) que llega al poder por medio de elecciones. Surge entonces la pregunta si tales iniciativas pueden ser institucionalizadas y pasar de ser una política del partido a una política del Estado, con el fin de garantizar no solo la continuidad durante diferentes gobiernos, sino también el apoyo

por parte de múltiples instituciones del Estado (Coraggio 2013).

El caso de Costa Rica puede arrojar considerable luz sobre esta cuestión. Es un país que tiene una larga tradición democrática y de apoyo estatal para diferentes sectores de la ESS por separado (véase cuadro 1). ¿De qué manera se logró institucionalizar este apoyo? Además, en los últimos tres años algunos líderes, nuevas fuerzas políticas y una nueva administración han intentado posicionar a la ESS como un conjunto de prácticas y actores en la estrategia nacional de desarrollo con un enfoque más incluyente e integrador. ¿Pueden estas iniciativas sobrevivir a un cambio en las riendas del poder?

## Recuadro 1: Definición de ESS en Costa Rica

En Costa Rica el término «economía social solidaria» se define como sigue:

*«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».*

(Comisión Especial de ESS de la Asamblea Legislativa, 2016).

Por lo general incluye prácticas socioproductivas organizadas en:

- cooperativas (de ahorro y crédito, producción, servicios, autogestión, etc.);
- asociaciones solidaristas de trabajadores asalariados;
- asociaciones de desarrollo comunal;
- asociaciones de productores, artesanos, artistas y otros (formadas bajo la Ley de Asociaciones 218) que participan en actividades económicas;
- sociedades anónimas laborales (SAL);
- asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados sanitarios (ASADAS);
- instituciones de finanzas social y solidaria, tales como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal;
- mujeres artesanas organizadas;
- sociedades civiles\* y fundaciones que adoptan principios y prácticas de ESS.

\* Una sociedad civil es un ente legal reconocido por el Código Civil.

<sup>3</sup> En este informe utilizamos el término «economía social solidaria» (y no «economía social y solidaria», empleado generalmente a nivel internacional), debido a que en Costa Rica se utiliza esta variante.

Mientras que el nivel de apoyo estatal ha variado bajo las diferentes administraciones y contextos de economía política, varios mecanismos de apoyo se encuentran establecidos legal y constitucionalmente. Además, la cultura política predominante reconoce y respeta el papel crucial que han desempeñado las cooperativas y numerosos tipos de asociaciones en el desarrollo del país. Hay un conjunto de mecanismos financieros definidos por ley que generan considerables recursos para los principales sectores e instituciones de la ESS. Tales mecanismos fueron parte integral de los esfuerzos estatales por institucionalizar el apoyo a los productores y trabajadores en el contexto de i) establecer un Estado benefactor, luego de una breve guerra civil en 1948, con una amplia política social y algunas tendencias desarrollistas; y ii) blindar a la sociedad de la opción revolucionaria y los conflictos armados que han afectado históricamente a la región centroamericana, en particular durante la década de los años ochenta.

El resultado de estos acontecimientos ha sido un notable crecimiento de varios sectores de la ESS. Aunque todavía no hay datos sobre el peso económico de la ESS en su conjunto, se sabe que solo dos sectores – los movimientos de cooperativas y solidaristas – abarcan más de la mitad de la fuerza de trabajo (véase tabla 1)<sup>4</sup>. Solo el

<sup>4</sup> Cabe señalar que estos datos no necesariamente brindan particular información sobre el grado de asociación y pertenencia que existe dado que incluyen muchas personas que son clientes individuales de cooperativas (por ejemplo, para el suministro de electricidad o créditos) o asociaciones solidaristas (por ejemplo, préstamos para vivienda).

sector cooperativo aporta aproximadamente el 4 por ciento al producto interno bruto (PIB) y más del 10 por ciento al PIB agrícola<sup>5</sup>.

A esto se suma que hay aproximadamente 3.400 asociaciones de desarrollo comunal esparcidas por todo el país, que formalmente integran a más de 300.000 personas<sup>6</sup>. Todos estos movimientos y sus instituciones se han desarrollado durante muchas décadas y son reconocidos en los círculos políticos dominantes como actores importantes en el proceso de desarrollo nacional. Asimismo, los diferentes sectores que conforman la ESS han crecido de manera significativa desde el inicio del nuevo milenio, duplicándose en el caso de los movimientos solidarista y cooperativista. Este también es el caso de las asociaciones y pequeños emprendimientos que se mantienen en la informalidad en diversas actividades productivas, incluyendo el tejido dedicado a la cultura en Costa Rica<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Véase el discurso de la Presidenta Chinchilla en 2012 ante la FAO, en el Observatorio de Comercio Exterior, Universidad Estatal a Distancia. Disponible en: <http://www.uned.ac.cr/ocex/index.php/124-boletines-articulos/185-importancia-de-las-cooperativas-agricolas-en-costa-rica>.

<sup>6</sup> Entrevista a Harys Regidor.

<sup>7</sup> Entrevista a Fresia Camacho.

**Tabla 1: Peso de los movimientos solidarista y cooperativista en el empleo nacional y la población adulta**

Afiliados/miembros	2012/15	Porcentaje de la fuerza de trabajo	Porcentaje de la población adulta*
Cooperativas**	860.843***	39,5	27,1
Asociaciones solidaristas****	423.692	18,9	12,8
Total	1.284.535	58,4	39,9

Notas: porcentaje\*: Población de 15 a 64 años de edad (68 por ciento de la población nacional según el X Censo Nacional de Población).

\*\* : Datos de 2012

\*\*\* : Miembros adultos

\*\*\*\* : Datos de 2015

Fuentes: Banco Central de Costa Rica, Censo Cooperativo 2012, La Nación, 16 Noviembre de 2015, X Censo Nacional de Población.

La ESS no solo genera una importante porción de los empleos en el país, sino que también desempeña un papel esencial en el acceso a los medios de producción en zonas rurales y urbanas y como socia del Estado de primer orden en la esfera de políticas sociales. Algunos ejemplos de su aporte están relacionados con la gestión del recurso hídrico para consumo humano por parte de las asociaciones administradoras de acueductos rurales, la electrificación rural por medio de cooperativas<sup>8</sup>, asociaciones y cooperativas agropecuarias, empresas asociativas de transporte público, cajas y cooperativas de ahorro y crédito, mutuales de socorro mutuo y asociaciones de desarrollo comunal para proyectos de infraestructura y de convivencia comunal.

En Costa Rica se emplea a menudo la expresión «corresponsabilidad» para describir esta relación sinérgica entre los actores socioeconómicos y el Estado en las áreas de política social e infraestructura (PNUD 2013). Las asociaciones encargadas de los sistemas comunitarios de agua y saneamiento administran el suministro de agua a un 25 por ciento de la población nacional compuesta por 4,8 millones de habitantes. Unas 708.000 personas obtienen acceso a servicios de electricidad por medio de cooperativas y 399.000 reciben cuidados médicos de las cooperativas de salud (IV Censo Nacional Cooperativo 2012).

Por lo tanto, es evidente que la ESS ha jugado un papel protagónico en el proceso de desarrollo nacional de Costa Rica, algo que a menudo se reconoce en el exterior como una historia de éxito. Dicho triunfo ha dependido en parte de lo que se viene llamando «la doble incorporación», en referencia a la incorporación al mercado a través del crecimiento centrado en empleo y un acceso amplio a los servicios sociales (Martínez y Sánchez-Ancochea 2013). A esto hay que resaltar el papel

<sup>8</sup> Existen comunidades que crearon cooperativas o asociaciones para la electrificación de zonas rurales alejadas del valle metropolitano en los años sesenta cuando la empresa pública que se estaba creando no daba abasto para cubrir todo el territorio nacional, y ninguna empresa con fines de lucro invertiría por lo poco rentable de la actividad debido a la baja densidad de la población en esos territorios, caso por ejemplo, de CoopeSantos R.L., CoopeGuanacaste R.L., la Junta administradora de los servicios eléctricos de Cartago, CoopeLesca R.L. y CoopeAlfaro Ruíz R.L.

clave de la ESS en el desarrollo local, a través de un amplio conjunto de asociaciones y organizaciones civiles y socioproduktivas en los territorios.

No obstante, el modelo de desarrollo costarricense se encuentra actualmente bajo una severa presión. En los últimos años ha aumentado la pobreza, la desigualdad, la informalización del mercado laboral y la delincuencia. Además, la falta de ética en la gobernanza se ha vuelto una significativa preocupación social y política. Mientras que la ESS sigue desempeñando un papel paliativo en un contexto de una creciente vulnerabilidad, no queda claro si se podrá cohesionar como un movimiento capaz de un cambio transformador y lidiar de manera efectiva con las causas subyacentes de la vulnerabilidad y desigualdad. Por varias décadas, los sectores de la ESS han estado estrechamente asociados con un sistema político bipartidista que ahora se muestra incapaz de reproducir las condiciones sociales y económicas que se necesitan para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible (Solís 2011). El sistema se está resquebrajando, mientras surgen nuevas fuerzas políticas y formas de organización social, lo cual podría ser un buen augurio para el futuro de la ESS y el cambio transformativo.

Este informe tiene como meta avanzar en el análisis sobre la posibilidad de realización de este potencial. En primer lugar, se realiza un análisis sobre la manera en que el apoyo estatal a la ESS se fue institucionalizando en el transcurso del siglo XX, luego se identifican los retos pasados y actuales relacionados con este proceso de «institucionalización temprana» de sectores específicos de la ESS, y finalmente se ilustra cómo al tiempo que la cultura política dominante reconoce y promueve de alguna forma a la mayoría de sectores, el concepto de ESS como tal solo ha empezado a formar parte del discurso político en tiempos recientes. La principal manifestación de este fenómeno surgió cuando una agrupación política relativamente nueva, el Partido de Acción Ciudadana (PAC) ganó las elecciones nacionales de 2014 apoyada por diversos movimientos sociales. Algunos líderes dentro del PAC y del gobierno vieron en la ESS una manera de «rescatar»<sup>9</sup> el

<sup>9</sup> El término utilizado refleja el mensaje central del manifiesto electoral del PAC, titulado precisamente «Plan Rescate» (PAC 2013).

país de una espiral de declive, reflejada en los indicadores de pobreza, desigualdad, desempleo, corrupción y el debilitamiento de ciertos aspectos de la anterior cohesión social.

La primera parte del presente informe describe el origen y la trayectoria de desarrollo de los principales sectores que conforman la ESS. Además, resalta la importancia en el desarrollo de la ESS de varios mecanismos de financiamiento innovadores e institucionalizados.

La irrupción de la ESS en el escenario discursivo del actual gobierno ha dado lugar a una variedad de iniciativas legales, programáticas, institucionales y de políticas. La segunda parte identifica las principales iniciativas que caracterizan la transición de un enfoque sectorial concentrado en actores específicos de la ESS, a otro enfoque más integrador. Este busca movilizar el apoyo estatal

para una comunidad mucho más amplia de actores y que posiciona a la ESS como una forma de economía crucial para la realización de objetivos de desarrollo centrales asociados con la reducción de la pobreza y desigualdad, la generación de empleos y una mayor cohesión social. Mientras este cambio ha generado algunas nuevas alianzas, al mismo tiempo ha dividido marcadamente a algunos actores en la «comunidad» ESS, así como en la Asamblea Legislativa y el gobierno. La segunda parte termina con un análisis de esta problemática.

La tercera sección examina cuatro tipos de retos que enfrenta el actual proceso de institucionalización, relacionados con temas de capacidad institucional, coherencia de políticas, participación y sostenibilidad de las iniciativas políticas. La última sección resume las principales oportunidades y retos que enfrenta el futuro desarrollo de las ESS en Costa Rica.

# I. Orígenes y trayectoria de la institucionalización

Los orígenes de las políticas públicas asociadas con sectores específicos de la ESS datan de la segunda década del siglo XX inspirados en prácticas solidarias y de mutualidad que estaban desarrollando diversos gremios a finales del siglo XIX. En 1920 se creó el Socorro Mutuo del Personal Docente, que fue autorizado bajo una ley que vendría a regir los servicios de seguro y previo a la creación de la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional y del Instituto Nacional de Seguros, esta última, institución pública que mantuvo el monopolio de los seguros hasta la primera década del siglo XXI.

La importancia de la vida y economía asociativa fue explícitamente reconocida casi dos décadas más tarde, cuando en 1939 se promulgó la Ley de Asociaciones 218, que regía las actividades de asociaciones «que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o ganancia». Se dio luego, una beligerante campaña en pro del cooperativismo desarrollada por el Centro de Estudios de los Problemas Nacionales, creado en 1940.

En 1943, los reglamentos e incentivos relacionados con las cooperativas llegaron a formar parte del Código de Trabajo. Asimismo, se introdujo una medida complementaria como enmienda a la Constitución política de 1871, en la que se hace un llamado al Estado para que promueva cooperativas como medio de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. En 1947, la Ley de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales reforzó el financiamiento y la capacitación de las cooperativas por medio del Banco Nacional de Costa Rica, designado para apoyar el desarrollo de cooperativas con financiación y proyectos de formación. El régimen que surgió luego de la guerra civil de 1948 reafirmó el apoyo del Estado a las cooperativas en la nueva Constitución política de la Segunda República. Pero no fue hasta los

años sesenta y setenta que las políticas públicas realmente empezaron a promover abiertamente determinados sectores de la ESS. Este fue un período de profundos cambios estructurales, en que las políticas estatales que buscaban posicionar a Costa Rica como una potencia agrícola e industrial en la región centroamericana rindieron sus frutos económicos. Sin embargo, también generaron un aumento en la desigualdad, despojo de tierras en áreas rurales y una migración del campo a los centros urbanos, principalmente a San José, la ciudad capital. A esta situación hay que añadir la amenaza política percibida por el advenimiento de la Revolución cubana, a la cual Estados Unidos respondió promoviendo en la región latinoamericana un sendero de desarrollo de «tercera vía» (entre el capitalismo excluyente y revolución socialista). En su conjunto, estas condiciones hicieron posible un contexto que motivó el gobierno a poner mayor énfasis en políticas sociales y territoriales, así como a posicionar al Estado como un actor propositivo en el proceso de desarrollo (Martínez y Sánchez-Ancochea 2013).

En las décadas siguientes, el Estado tomó medidas para apoyar a varios sectores de la ESS, sobre todo las asociaciones de desarrollo comunal, las Asadas, las asociaciones solidaristas y el movimiento cooperativo. Esto tenía tanto una lógica socioeconómica – la de aprovechar la asociatividad como mecanismo para ampliar la política social y potenciar el desarrollo en territorios rurales –, como una lógica política – la de contener las presiones sociales y crear bases sociales conformes con el sistema bipartidista.

A continuación se describe la trayectoria y problemática de desarrollo de los principales sectores que conforman la ESS.

## Las Asociaciones 218

Muchas pequeñas organizaciones de productores y trabajadores se han agrupado en asociaciones legalmente reconocidas por la Ley de Asociaciones (Ley 218) de 1939. También conocidas como «las 218», estas asociaciones incluían originalmente cooperativas, organizaciones gremiales, de socorro mutuo, de previsión y de patronato que nacieron a finales del siglo diecinueve como expresión de formas de solidaridad, apoyo mutuo y autogestión, siendo las primeras formas de asociatividad no lucrativa reconocidas por el estado como actor socioeconómico (Barrantes 2015).

La Ley 218 es un marco general para reconocer la existencia de estas formas de organización y determinar su finalidad no lucrativa y forma de organización interna democrática. Las 218 no gozan de apoyo institucional significativo para su promoción, acompañamiento o financiamiento, como es el caso de las asociaciones de desarrollo comunal, las asociaciones solidaristas, las cooperativistas y las Asadas. Por ley, estas organizaciones podrían acceder a recursos de instituciones del Estado si hacen las gestiones y si a sus actividades se les reconoce como «de interés público» pero son pocas las que acceden a ese reconocimiento. Esta ley se mantiene vigente a pesar de que se han generado varios proyectos de ley para su reforma buscando mayor especificidad sobre los tipos de actividad y algún apoyo institucional, pero estos no han sido exitosos<sup>10</sup>.

Actualmente podemos encontrar bajo esa figura legal distintos tipos de organizaciones de producción agrícola y artesanal, algunos sindicatos con o sin actividad productiva, organizaciones deportivas y religiosas, entre otras. En el registro público constan más de 12.000<sup>11</sup> organizaciones por lo tanto se las puede considerar como una de las formas organizativas con mayor peso numérico en el país.

Como se plantea más adelante, uno de los retos principales para el desarrollo de la ESS está relacionado con la tarea de ampliar el apoyo público para este sector.

## Desarrollo comunal

Sucesivamente, las políticas se volcaron al fortalecimiento y regulación del papel de las organizaciones comunitarias que se habían proliferado con el transcurso de las décadas (Jiménez 2012), en un contexto marcado, entre otras cosas, por la expansión de la frontera agrícola y la migración del campo a las urbes, donde las poblaciones migrantes estaban necesitadas de servicios básicos (Mondol 2010). Las asociaciones de desarrollo comunal (ADC) resultaron ser un mecanismo crucial para canalizar los recursos estatales para infraestructura vial, cultural y social y así expandir la cobertura de la política social relacionada con infraestructura para el transporte, el suministro de agua, educación, salud, vivienda, electricidad y espacios culturales tanto demográfica como geográficamente.

Sin embargo, mientras las ADC aumentaban en cantidad, les hacía falta cohesión y coordinación. La Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, citada en Campos y González (1977), hizo notar lo siguiente:

La falta de metas comunes y la ausencia de la coordinación a nivel comunal está produciendo el agotamiento del liderazgo local, pues se da el caso que en los pequeños pueblos, las mismas personas están a la vez en muchos comités, juntas directivas, ninguna de las cuales pueden atender con eficiencia. Muchas agencias del Estado que trabajan a nivel local, no se conocen entre ellas y jamás coordinan sus esfuerzos. Esto puede ser muy bien [un] reflejo de la falta de coordinación en el funcionamiento del Estado.

<sup>10</sup> Expedientes núm. 11341 de 1991, núm. 12806 de 1997, núm. 13049 de 1998.

<sup>11</sup> Según el Directorio de organizaciones de ESS, en proceso de realización por parte de la Dirección de ESS del MTSS con apoyo de la OIT.

Tales inquietudes conllevaron a la promulgación en 1967 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, la que convirtió lo que antes había sido la Oficina para el Desarrollo de las Comunidades Rurales en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), que opera como un programa del Ministerio de Gobernación y Policía. Dinadeco estuvo encargada de brindar apoyo a las ADC tanto en áreas rurales como urbanas, así como de asegurar su activa participación en el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Asimismo, la ley establece la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, integrado por representantes de alto rango de dos ministerios, tres representantes electos de las ADC y dos representantes elegidos de la Unión de Gobiernos Locales. El Consejo es el principal ente formulador de políticas para el desarrollo comunal. La Ley reconoce explícitamente la importancia de la organización social y la participación para la movilización de recursos y el desarrollo económico y social (Jiménez 2012).

Fue hasta 1989 que se formó la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal, CONADECO como la organización paraguas del movimiento comunal. Pero esta ha tenido una relación tensa con múltiples administraciones, lo que ha dificultado la participación amplia de este sector en la definición e implementación de planes y políticas<sup>12</sup>. La fortaleza del movimiento comunal reside en parte en las habilidades de miles de líderes locales que, según Marta Villegas, Vicepresidenta de CONADECO, son «gestores innatos». A menudo solo tienen una escolaridad básica pero gracias a su trabajo comprometido y habilidades negociadoras, y, en algunos casos, a sus vínculos con dirigentes políticos y personal de gobierno, son capaces de movilizar muchos recursos para el desarrollo comunal<sup>13</sup>.

El movimiento comunal fue fundado inicialmente por medio de una transferencia del 1,25 por ciento del impuesto sobre la renta del Estado. Una reforma legislativa en 1984 aumentó este porcentaje al 2 por ciento. Pero ni el gobierno del entonces Presidente Luis Alberto Monge Álvarez, ni la mayoría de los gobiernos que le siguieron, cumplieron con el nuevo requisito de financiación (Jiménez 2012).

Es más, los años finales de la década de los setenta marcaron el inicio de un serio descenso en el papel y la relevancia de las ADC y Dinadeco, que perdió su posición de alto perfil en el Ministerio de Gobernación y fue trasladado al más débil Ministerio de Cultura (Mondol 2010). Las ADC continuaron expandiéndose, pero sin estructurar un movimiento ni lograr una coordinación coherente con el Estado. Muchas ADC pasaron a formar parte de las estructuras clientelistas de los principales partidos políticos y sus líderes políticos locales a menudo fueron cooptados para que se postularan a cargos públicos (Mondol 2010).

Dinadeco en particular se encontró carente de recursos y personal durante los llamados años neoliberales de finales de la década de los ochenta y la década siguiente. A inicio de los noventa, Dinadeco perdió casi un 50 por ciento de su personal (Jiménez 2012). Este entorno obligó a la institución a racionalizar y priorizar con relación tanto a su cobertura geográfica como sus objetivos. Con la racionalización y los retos socioeconómicos de los territorios, la tarea de apoyar a las iniciativas socioproductivas surgió como uno de cinco pilares<sup>14</sup>: «las iniciativas de producción existentes en las comunidades para impulsar la economía local mediante proyectos socioproductivos, particularmente aquellos que fueran producto del análisis de las necesidades y posibilidades reales de las comunidades, cuyo fin fuera la búsqueda de la autonomía financiera y la generación de empleo comunal» (Jiménez 2012).

<sup>12</sup> Entrevista a Marta Villegas.

<sup>13</sup> Entrevista a Marta Villegas.

<sup>14</sup> Los otros pilares fueron i) autodiagnósticos comunales; ii) formación de promotores voluntarios; iii) educación comunal a niños y adolescentes; y iv) comunicación alternativa.

Los recortes de personal continuaron luego de la firma en 1995 de un acuerdo nacional por el entonces presidente José María Figueres Olsen y el ex presidente Rafael Ángel Calderón, que buscaban modernizar y reducir el tamaño del Estado. Entre otras cosas, el acuerdo incluía una profunda transformación de Dinadeco, con todavía más recortes presupuestarios y de personal. En los primeros años del nuevo milenio, Dinadeco se encontraba reducida a un personal de 50 personas, con otros 29 empleados «prestados» de otras instituciones (Jiménez 2012).

El gobierno presidido por Abel Pacheco del Partido **Unidad Social Cristiana** (2002-2006) volvió a asignar un papel más prominente a Dinadeco y al movimiento comunal en las políticas sociales a través del plan «Vida Nueva», cuyos objetivos eran reducir la pobreza y aumentar el desarrollo humano. También Dinadeco y las ADC desempeñarían un papel significativo en el programa titulado Seguridad Integral y Participación Ciudadana que promovía mayor seguridad física y humana, participación y buen gobierno (Jiménez 2012).

A inicios de 2014, Dinadeco se relacionaba con una extensa estructura comunal que estaba compuesto por la CONADECO y sus 14 federaciones, que abarcaban 88 uniones, las que a su vez representaban a casi 3.400 asociaciones de desarrollo de distintos tipos. Más de un tercio de un millón de personas están registradas como voluntarios en estas asociaciones, aunque la membresía activa representa apenas un pequeño porcentaje del total<sup>15</sup>. Durante un período de cuatro años (de mayo de 2010 a abril de 2014), unos 721 proyectos recibieron un total de 16 mil millones de colones (equivalente a 32 millones de dólares de los Estados Unidos). En este mismo lapso, el presupuesto anual promedio de Dinadeco para costos operativos y de capital fue de aproximadamente 10,7 mil millones de colones (equivalente a 21 millones de dólares de los Estados Unidos) (Dinadeco 2014).

Como veremos más adelante, mientras el aparato institucional relacionado con el desarrollo comunal sigue afectado por restricciones presupuestarias y de personal, se intentó vincular el desarrollo comunal más estrechamente con el desarrollo de oferta de servicios en el marco de la ESS.

## Desarrollo cooperativo

El desarrollo de las cooperativas se aceleró en los años setenta, a medida que entraron en vigencia un conjunto integral de normativas, reglamentos, incentivos y nuevas instituciones que se definieron en la Ley de Asociaciones Cooperativas de 1968. La ley eximía a las cooperativas del pago de varios impuestos, generando cargas parafiscales para fortalecer al mismo sector y definió una serie de mecanismos financieros, de formación y otras formas de apoyo. Abarcaba, por ejemplo, un tratamiento especial en las políticas de adquisiciones del Estado, así como descuentos relacionados a ciertos tipos de transporte, servicios de electricidad y seguros.

Las modificaciones a la ley realizadas en 1982 dieron lugar a la creación del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP). Una de las características de la ley fue un trato implícito según el cual el sector cooperativo y sus principales instituciones se beneficiarían de incentivos fiscales y de otra índole, mientras que instituciones como CONACOOOP y CENECOOP tendrían que financiarse con un porcentaje de las utilidades de las cooperativas<sup>16</sup>. La ley establecía que CONACOOOP y CENECOOP recibirían el 2 y el 2,5 por ciento, respectivamente.

La estructura de gobernanza de INFOCOOP garantizaba que los representantes del movimiento cooperativo fueran mayoría en la Junta Directiva. Además de cuatro miembros de las cooperativas, la Junta contaba con tres representantes del gobierno (del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Banco

<sup>15</sup> Entrevista a Harys Regidor.

<sup>16</sup> Entrevista a Víctor Morales Zapata, 30 de mayo de 2016.



Nacional de Costa Rica). Al INFOCOOP se le encargó la tarea de promover el sector cooperativo al:

- facilitar la creación y el desarrollo de cooperativas;
- promover la formación y capacitación cooperativa, no solamente para miembros de las cooperativas, sino también en el sistema escolar y universitario nacional;
- brindar asistencia técnica relacionada a estudios de factibilidad e implementación y evaluación de programas;
- otorgar crédito, en parte en términos concesionales;
- facilitar acceso a otras instituciones crediticias;
- facilitar la participación de cooperativas en asociaciones público-privadas;
- movilizar el apoyo de instituciones públicas;
- realizar investigaciones y desarrollar estadísticas sobre las cooperativas;
- garantizar que el sector cooperativo sea incluido en el proceso nacional de planificación;
- defender los intereses de las cooperativas por medio de propuestas legislativas pertinentes; y
- revisar y auditar los libros de actas y contabilidad de las cooperativas.

Con la formación de INFOCOOP, se le transfirieron 84 millones de colones (aproximadamente 365.000 dólares en esa época), que antes pertenecían al Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica, así como una cartera de 300 cooperativas activas (De Cárdenas y Mora 2012). Estos fondos provenían de la transferencia de un 10 por ciento de las ganancias de la banca estatal.

En 2014, el crédito otorgado por INFOCOOP fue de aproximadamente 18 mil millones de colones (equivalente a 36 millones de dólares de los Estados Unidos)<sup>17</sup>. La política crediticia estipula que más o menos el 40 por ciento del crédito total puede ser asignado a tasas de interés subsidiadas (actualmente estas inferiores a un 9 por ciento). En la práctica, la categoría «crédito subsidiado»<sup>18</sup> fue de aproximadamente un 27 por ciento de todo el crédito otorgado en el año 2014 (INFOCOOP 2015).

<sup>17</sup> INFOCOOP, auditoría de crédito; Anuario Estadístico del MTSS, 2005.

<sup>18</sup> Definido como tasas de interés por debajo de la tasa de equilibrio institucional.

Sin embargo, la cartera crediticia está concentrada en relativamente pocos sectores económicos y cooperativas. En 2014, de los 19 sectores económicos que recibieron créditos, solo tres (consumo, café y vivienda) representaron un 54,4 por ciento. Tres cooperativas (incluyendo dos consorcios de cooperativas) recibieron el 40 por ciento de todo el crédito subsidiado (INFOCOOP 2015). Además, un 61 por ciento de todos los créditos asignados por INFOCOOP fue otorgado a 20 cooperativas, mientras que alrededor de 130 cooperativas más recibieron el restante 39 por ciento<sup>19</sup>. Este grado de concentración ha dado lugar a dos inquietudes. Una es la necesidad de seguir democratizando el acceso al crédito en el movimiento cooperativo<sup>20</sup>. La otra es la necesidad de minimizar el riesgo financiero, considerando que el fracaso financiero de parte de cualquiera de los grandes receptores de crédito podría poner en riesgo al INFOCOOP<sup>21</sup>.

Por su parte, CONACOOOP se estableció como una asociación paraguas, en representación de los diferentes sectores del movimiento cooperativo. Junto a INFOCOOP, CONACOOOP podría «imprimir un mayor dinamismo y proactividad al desarrollo cooperativo, particularmente en áreas de posible progreso, como los servicios a la comunidad (agua, electricidad), el crédito, los servicios varios, las industrias de punta y la integración en forma cooperativa de las pequeñas y medianas empresas (pyme). También podrían actuar concertadamente con los poderes públicos». (De Cárdenas y Mora 2012).

La formación y capacitación de los miembros de las cooperativas, realizada por numerosos entes, se reforzó con la creación de CENECOOP, que tiene su propia universidad, la Universidad FUNDEPOS «Alma Mater». Además de organizar sus propios programas, CENECOOP tiene el mandato de coordinar y colaborar con actividades de educación y capacitación brindadas por las universidades, los ministerios y otras instituciones estatales, así como las propias cooperativas (De Cárdenas y Mora 2012).

<sup>19</sup> Comunicación personal con Edgar Quirós Núñez, representante del Banco Nacional de Costa Rica en la Junta Directiva de INFOCOOP, julio de 2016.

<sup>20</sup> Entrevista a Harold Villegas.

<sup>21</sup> Comunicación personal con Edgar Quirós Núñez.

La financiación anual de CENECOOP es de unos 18 millones de dólares de los Estados Unidos, además de las transferencias provenientes de INFOCOOP.

Valiosos recursos financieros para el desarrollo cooperativo son provistos también por cooperativas de ahorro y crédito, que han sido denominados como el «cuarto banco» de Costa Rica, considerando su tamaño agregado e importancia en términos de créditos que otorgan, calculado en un 10 por ciento del crédito nacional (Sánchez 2015). La membresía de las cooperativas de ahorro y crédito es de casi 600.000 personas (SUGEF 2015). El sector ha crecido rápidamente desde el cambio de milenio, y ha logrado doblar con creces su participación en la asignación de créditos (de un 4,26 por ciento en 2000 a 9,11 por ciento en 2012). Sin embargo, atravesó un período caótico entre finales de los años ochenta y la mitad del decenio siguiente (Loría 2013). Muchas cooperativas, tanto grandes como pequeñas, colapsaron debido a sus débiles sistemas administrativos y de gobernanza, además de la incapacidad para lidiar con contextos de crisis económica. El número de cooperativas reguladas se redujo de 90 en 1988 a 33 en 1995 (Loría 2013). Por otra parte, el sector pudo superar relativamente bien la crisis financiera global de 2008. En 2012 había 72 cooperativas de ahorro y crédito, de las que 31 eran instituciones relativamente grandes y por lo tanto reguladas por SUGEF (Loría 2013).

## El movimiento solidarista

El movimiento solidarista representa un sector único de la ESS en Costa Rica, que abarca asociaciones de trabajadores constituidas legalmente como organizaciones sociales, con el mandato de facilitar el acceso a viviendas, educación y crédito para actividades productivas, así como proveer el auxilio de cesantía cuando sea necesario.

Basado en principios de solidaridad asociados con el catolicismo social, los antecedentes del solidarismo se remontan a los años 40, en un contexto de relaciones patronales-laborales hostiles y como una alternativa al sindicalismo tradicional. Las bases para el solidarismo fueron sentadas por Alberto Morales Chavarría, un abogado, economista y formulador

de políticas. No obstante, el movimiento dividió al sindicalismo puesto que negaba a los trabajadores el derecho a la huelga, creó organizaciones laborales que no eran independientes de intereses patronales, y obstaculizó la tarea del sindicalismo tradicional de consolidar y ampliar su base (Abdallah sin fecha; Trejos 2005).

El *quid pro quo* fue un pacto con los empleadores según el cual el derecho del trabajador a auxilio de cesantía, que normalmente sería pagado como indemnización por cese, se paga de manera anual y anticipada, al depositar en aquel tiempo hasta un 8,33 por ciento del salario del trabajador en un fondo controlado por las asociaciones solidaristas (Villalobos 2011). Este Fondo de Ahorro proporciona i) préstamos a trabajadores para necesidades sociales (por ejemplo, viviendas y mejoras a estas, salud, funerales, educación y desarrollo de destrezas y vacaciones); ii) inversiones en servicios tales como tiendas de comestibles, instalaciones médicas, centros de transporte y recreación, los que ofrecen precios preferenciales a los trabajadores solidaristas; e iii) inversión en servicios financieros y acciones de las empresas que emplean trabajadores solidaristas. Las utilidades provenientes de estas inversiones y préstamos se distribuyen a los trabajadores en proporción a sus ahorros.

El solidarismo creció con rapidez durante la década de los setenta, al aumentar de 12 asociaciones en 1972 a varias centenas en 1982. Este crecimiento conllevó la promulgación de la Ley de Asociaciones Solidaristas en 1984, la que no solamente implicó el cumplimiento obligatorio de los aspectos arriba mencionados, sino que también posicionó al movimiento al nivel de las cooperativas y sindicatos en términos de reconocimiento y derechos. Este reconocimiento fue elevado a rango constitucional en 2011 por medio de una enmienda que insta el Estado a: « [procurar] el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público. Asimismo, reconocerá el derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas, con el fin de obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social» (artículo 64).

En la actualidad, el movimiento solidarista dispone de 6,1 mil millones de dólares de los Estados Unidos en activos y distribuye excedentes en el orden de alrededor de 850 millones dólares de los Estados Unidos anualmente a sus aproximadamente 450.000 trabajadores<sup>22</sup>. A través del Movimiento Solidarista Costarricense, tiene representación en espacios institucionales y actualmente es un interlocutor importante al igual que los sindicatos para el Ministerio de Trabajo en la elaboración y desarrollo de políticas públicas que favorezcan a las personas trabajadoras<sup>23</sup>.

## Las Asadas

Otro aspecto singular de la ESS en Costa Rica está relacionada con el papel protagónico que desempeñan las organizaciones comunitarias o Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados, conocidas por su acrónimo Asadas, en la construcción y administración de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento. En un entorno marcado desde mediados de la década de los sesenta por esfuerzos para tratar con asuntos ligados a la pobreza rural, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) empezó a asociarse con comunidades locales con el fin de resolver los problemas relacionados con el acceso al agua potable y el saneamiento, especialmente en pequeñas comunidades aisladas. El instituto brindaba materiales, conocimiento técnico y capacitación; por su parte, las Asadas contribuían con la mano de obra para la construcción de los sistemas, que luego administraban de forma voluntaria. Sucesivamente, el Instituto garantizaba seguimiento técnico y la supervisión reglamentaria. Actualmente, Asadas administra 1.500 sistemas de suministro de agua, que proveen agua a una cuarta parte de la población del país (*La Nación*, 6 de junio de 2015; 21 de octubre de 2015).

En años recientes, el Instituto dejó de contribuir materiales. Actualmente las Asadas pueden introducir propuestas al Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF)<sup>24</sup>, un fondo que financia proyectos de desarrollo social, incluyendo infraestructura comunitaria para poblaciones en condición de pobreza. También movilizan su propia financiación o gestionan créditos de otras fuentes, lo cual no siempre es sencillo.

Al tiempo que los problemas de regulación y capacitación han afectado tanto la eficacia como la eficiencia de las Asadas, su papel en la historia del desarrollo del país es significativo. No solamente constituyen un tipo de asociación Estado-comunidad que democratiza el acceso asequible al suministro de agua, sino que han representado un baluarte contra los esfuerzos por privatizar el agua. En 2015, este papel volvió al tapete por medio de una iniciativa de ley introducida con el fin de extender la construcción y gestión de sistemas de suministro de agua a las cooperativas. Mientras que por lo general se reconoce el papel constructivo de las cooperativas en la provisión de servicios básicos, algunas partes interesadas asociadas con el sistema tradicional están preocupadas debido a que la generación de ganancias por parte de las cooperativas puede contradecir la filosofía de bienes públicos que guía las Asadas (*La Nación*, 6 de junio, 2015).

En agosto de 2016 se discutió en la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley, dictaminada en 2014<sup>25</sup>, para la gestión integrada del recurso hídrico que daría mayor participación a las Asadas en tanto organizaciones comunitarias, en las decisiones políticas sobre la gestión de las cuencas de los ríos para garantizar el derecho humano al consumo de agua y a racionar otros usos.

<sup>22</sup> Entrevista a Guido Alberto Monge.

<sup>23</sup> En 2015 se firma el Convenio marco de cooperación entre el MTSS y el Movimiento Solidarista Costarricense con el objetivo de promover iniciativas de interés compartido.

<sup>24</sup> Pertenece a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), que es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>25</sup> Véase: Ley para la gestión integrada del recurso hídrico, Dictamen afirmativo unánime 27 de marzo de 2014. Disponible en: [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Proyecto-integrada-hidrico-dictamen-comision\\_ELFFIL20140401\\_0001.pdf](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Proyecto-integrada-hidrico-dictamen-comision_ELFFIL20140401_0001.pdf).

## Sociedades Anónimas Laborales

En un contexto en el cual las políticas neoliberales iban en aumento, las iniciativas para reducir el tamaño del Estado dieron lugar a un nuevo tipo de entidad de la ESS, la Sociedad Anónima Laboral (SAL). Se les otorgó personalidad jurídica por medio de una ley aprobada en 1994, según la cual los trabajadores del sector público que habían sido despedidos tenían la opción de formar empresas que luego ofrecerían servicios auxiliares a instituciones estatales. La mayor parte (un 51 por ciento como mínimo) de las acciones de la empresa debían ser de los trabajadores, y ningún trabajador individual podía tener más del 25 por ciento (La Nación 1996). Las SAL representaban una forma híbrida de hacer negocios, basada en principios convencionales del sector privado, como la maximización de ganancias y retornos a los inversores, pero también en principios cooperativistas de control democrático por parte de los trabajadores. Estos últimos se beneficiaron de una política de adquisiciones estatal que les otorgaba un estatus preferencial en la provisión de ciertos servicios a la institución de la que provenían por un período de hasta tres años.

El surgimiento de las SAL causó un considerable debate en los medios de comunicación y políticos. Entre los aspectos controvertidos estaban su papel como conducto para una privatización de facto de los servicios estatales, el grado de control ejercido por los sindicatos en las instituciones estatales a las que brindaban servicios, y el tratamiento preferencial que recibían de sus entes estatales de origen, considerando los estrechos lazos que existían entre los empleados del Estado, administradores y los trabajadores en las SAL (La Nación 1996, 2001). Sin embargo, en la práctica, hay pocos trabajadores en estas empresas, unos 1.299 miembros en 132 SAL en 2015 según las estadísticas del MTSS<sup>26</sup>.

## Consolidación de la ESS por medio de finanzas innovadoras

El crecimiento y la consolidación de diversos sectores de la ESS en Costa Rica se deben en gran medida a una variedad de mecanismos financieros que brindan una fuente segura de financiación a algunos sectores. A diferencia de lo que ocurre en muchos otros países, la ESS en Costa Rica no depende tanto de financiación ad hoc relacionada con los vaivenes del presupuesto nacional, proyectos y programas específicos, o la cooperación internacional para el desarrollo. Se podría decir que los fundamentos financieros de la ESS son la principal característica de la institucionalización de la ESS en Costa Rica. Los siguientes mecanismos de financiación existen por ley (véase también anexos 2 y 3):

- 2 por ciento de las utilidades anuales de las cooperativas al CONACCOOP;
- 2,5 por ciento de las utilidades anuales de las cooperativas al CENECOOP;
- 10 por ciento de las utilidades de la banca estatal al INFOCOOP, que cuenta con un capital que supera los 150 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>27</sup>;
- 2 por ciento de los impuestos sobre la renta para las Asociaciones de Desarrollo Comunal;
- hasta un máximo de 8,3 por ciento (promedio de 3-5 por ciento) de las contribuciones de los empleadores al fondo de cesantía de los trabajadores del movimiento solidarista;
- del 3 al 5 por ciento de la remuneración de los trabajadores solidaristas se asigna a un fondo de ahorro;
- el 1 por ciento del salario mensual de los trabajadores que cotizan con la Caja Costarricense del Seguro Social y 0,25 por ciento del aporte patronal constituye un ahorro obligatorio que es resguardado por 18 meses en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) que utiliza esos fondos para fines crediticios;

<sup>26</sup> Harold Villegas Román, presentación en Power Point: *Economía Social Solidaria: ¿Por qué?*, junio de 2016.

<sup>27</sup> Congreso Nacional Cooperativo 2014: Una Visión Compartida. Disponible en: [http://www.conacoop.coop/admin/documentos/Memoria\\_Congreso\\_Nacional\\_Cooperativo\\_Diciembre\\_2014\\_CONACCOOP.pdf](http://www.conacoop.coop/admin/documentos/Memoria_Congreso_Nacional_Cooperativo_Diciembre_2014_CONACCOOP.pdf)

- el 15 por ciento de las utilidades del BPDC financian la recién creada Banca Social del BPDC que otorga préstamos a entidades de la ESS<sup>28</sup>; y
- el 5 por ciento de las utilidades del BPDC son asignadas a un Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME)<sup>29</sup>.

La financiación por parte de la banca estatal genera significativos recursos, no solamente para INFOCOOP, sino también para ciertos programas sociales. En 2014, el banco más grande del país, el Banco Nacional de Costa Rica, destinó aproximadamente 21 millones de dólares de los Estados Unidos (el 23 por ciento de sus utilidades) a INFOCOOP (10 por ciento de utilidades) y a otras instituciones que reciben dinero y distribuyen préstamos para la educación (5 por ciento), emergencias nacionales (3 por ciento) y seguridad social (5 por ciento) (La Nación, 10 de febrero de 2015).

Cabe señalar que este cuadro positivo de financiamiento institucionalizado enfrenta varias dificultades en la práctica. Primero, algunos sectores de la ESS, sobre todo las Asociaciones 218, no caben dentro de este marco. Segundo, a veces los montos establecidos por ley no se cumplen. Tercero, las exigencias burocráticas y las regulaciones financieras restringen el acceso a recursos por parte de muchos productores y entes pequeños. Cuarto, los recursos institucionales en ocasiones han servido para alimentar relaciones clientelistas y han restringido el beneficio hacia unos cuantos actores y no las mayorías.

<sup>28</sup> El Banco define a la Banca Social como «una Banca cuyos productos y servicios no están dirigidos exclusivamente a los negocios financieros como la banca tradicional. La razón de ser es invertir en una economía social y solidaria, cuyas actividades produzcan un impacto social o medioambiental positivo y a la vez mejore la calidad de vida individual, familiar y de la sociedad en general.» (<https://www.bancopopular.fi.cr/BPOP/Banca-Social/Banca-Desarrollo-Social.aspx>)

<sup>29</sup> Sánchez 2015.

## *El Banco Popular y de Desarrollo Comunal*

Una de las instituciones más importantes para la promoción y articulación de la ESS en Costa Rica es el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC). El Banco fue fundado en 1969 como un banco público no estatal propiedad de los trabajadores y trabajadoras del sector formal que tienen una cuenta de ahorro<sup>30</sup>. Sus objetivos comprendían el fomento del ahorro, la financiación de proyectos de las organizaciones de desarrollo, y la democratización del acceso al crédito, dándoles a los trabajadores de la nación la opción de no caer en manos de prestamistas usureros (La Nación, 27 de julio, 2013.)

La ley de 1969 obliga a los trabajadores con patronos de asignar el 1 por ciento de sus salarios mensuales al fondo de trabajo del Banco. Además, los patronos (incluyendo el Estado) contribuyen un 0,25 por ciento de las remuneraciones. El Banco puede utilizar estos fondos para fines crediticios sobre un período de 18 meses. Posteriormente este dinero, junto con los intereses acumulados, se distribuye a los fondos de pensiones de los trabajadores.

Hoy el BPDC es una institución financiera de singular importancia que otorga alrededor de 10 por ciento del crédito nacional<sup>31</sup>. Aparte del crédito y la asistencia técnica que beneficia a las personas, organizaciones y empresas usuarias, la relevancia del Banco para las ESS es notable también en otras dimensiones. En primer lugar, la reforma a la infraestructura bancaria en 1986 tuvo como uno de sus resultados la fundación de una Asamblea Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del BPDC (ATTBP) como autoridad que establecería las directrices generales de la política bancaria del BPDC. La ATTBP agrupa 290 delegados que representan los intereses de diez sectores socioeconómicos, incluyendo cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, profesionales, artesanos, docentes y trabajadores independientes (Obando

<sup>30</sup> La propiedad es de las trabajadoras y los trabajadores que han tenido una cuenta de ahorro por año.

<sup>31</sup> El crédito nacional cortado al 31 de diciembre de 2015 fue 34 mil millones de dólares de los Estados Unidos (véase sitio web del Banco Central). El crédito otorgado por el BPDC, cortado a la misma fecha, fue de aproximadamente 3,5 mil millones de dólares de los Estados Unidos (véase sitio web del BPDC).

2010). Según la ley, la ATTBP tendría una mayoría (cuatro) de los siete miembros de la Junta Directiva del BPDC.

Sin embargo, la ATTBP tiene un historial de altibajos. En 2010, el BPDC fue intervenido por el Estado. Por ley, el gobierno tiene el derecho de aprobar los nombramientos de la ATTBP a la Junta Directiva. Pero en esta ocasión se rehusó a hacerlo, citando anomalías en el proceso de selección de representantes de la ATTBP y la Junta Directiva. Representantes de ciertos sectores sociales se opusieron a la intervención e interpretaron la movida como un intento de formar una Junta Directiva que fuera controlada por intereses más favorables al entonces gobierno de turno, y también como una recompensa a ciertas personas e instituciones que habían apoyado a su agenda a favor del «libre comercio» (Obando 2010). Sea cual fuera la razón verdadera, se llevaron a cabo juicios y hubo disputas internas de tal magnitud que llevó cinco años resolver la situación creada. El gobierno actual tomó la iniciativa para arreglar la situación. Una vez reconstituida la ATTBP y nombrados los miembros de su Junta Directiva, el gobierno ratificó los nombramientos en mayo de 2015 y levantó la intervención<sup>32</sup>.

La ATTBP ha jugado un papel fundamental al aumentar la visibilidad de la ESS a nivel nacional y, dada su composición, constituye un espacio de convergencia de diversos sectores de la ESS. De ese espacio nació el interés en el concepto integrador de la economía social a inicios del milenio. En el año 2000 se organizó el primer simposio internacional sobre economía social y posteriormente se definieron una serie de pautas que guiarían el accionar del Banco para promover la ESS. Sin embargo, con los cambios de gobierno y los años sin presencia de la ATTBP se abandonó el direccionamiento de las políticas del BPDC por medio de las pautas. Como veremos más adelante, dichos liderazgos se fueron recuperando en los últimos años.

<sup>32</sup> Entrevista a Marvin Rodríguez; véase <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/asamblea-del-banco-popular-designa-junta-directiva/>.

## II. La institucionalización contemporánea

Hasta hace poco, los diferentes gobiernos no habían empleado el término economía social solidaria, mucho menos adoptado un discurso y políticas encaminadas explícitamente hacia el conjunto de actores que la conforman. Más bien adoptaron un enfoque fragmentado, apoyando a sectores específicos dentro de la ESS. Durante el período neoliberal estaban a la orden del día no la economía asociativa sino el espíritu empresarial, las empresas individuales, incluyendo las micro, pequeñas y medianas (MIPYMES) y el énfasis en una producción orientada hacia las exportaciones, en lugar del mercado nacional.

Poco tiempo después del cambio de milenio, el concepto de ESS empezó a difundirse a nivel internacional. Recibió un impulso fuerte con el Foro Social Mundial y llamado «giro a la izquierda» en América del Sur y la presencia de gobiernos que promovían la «economía solidaria», como en Brasil y Ecuador. La experiencia brasileña de 'economía solidaria', la tradición europea de 'economía social' y el enfoque asociativo de unas ONG internacionales resonaban en círculos académicos, organizaciones de la ESS y activistas en Costa Rica (Morales 2014). Los vínculos entre estos actores y ciertos partidos políticos garantizaron que también se filtrara a la esfera política. Bajo el gobierno de Laura Chinchilla, del Partido de Liberación Nacional (2010-2014), la ESS incursionó al discurso y la política gubernamental por medio de su dimensión cultural. Varias organizaciones ESS habían estado activas en el Movimiento de las Culturas Vivas Comunitarias, que fue influyente en la promoción del concepto de derechos culturales.

En 2013, la Política Nacional de Derechos Culturales presentó una estrategia a diez años plazo (2014-2023) que reconocía la importancia de la ESS:

La falta de promoción y estímulo para el ejercicio de los derechos culturales ha

provocado que la cultura no sea vista como motor y vector del desarrollo y que no existan suficientes estímulos para la dinamización económica de la cultura. [N]o se ha impulsado lo suficiente la economía creativa y la economía social solidaria con sentido de dinamismo económico, lo que repercute en el desarrollo económico y social de los grupos y las comunidades.

Asimismo, por medio de un decreto presidencial firmado en noviembre de 2013, el gobierno de Chinchilla también promovió empresas sociales asociadas con el modelo de «negocio social» concebido por Mohammad Yunus<sup>33</sup>.

La asimilación del término fue particularmente evidente en algunos miembros del Partido de Acción Ciudadana (PAC) en el marco de espacios de reflexión y propuestas. En estos espacios participaron movimientos sociales de organizaciones de campesinos, sindicatos, cooperativistas, ecologistas, académicos y estudiantes que durante los otros gobiernos desde inicios del milenio estuvieron generando propuestas de visión y políticas socioeconómicas y ambientales para la construcción de una Costa Rica más inclusiva y solidaria (ANEP, 2012<sup>34</sup> y Castro, 2014<sup>35</sup>)<sup>36</sup>. Con la ruptura del sistema bipartidista, el PAC irrumpió en el escenario político en 2012

<sup>33</sup> Véase <http://latino.foxnews.com/latino/espanol/2013/11/25/costa-rica-inaugura-empresa-social-con-modelo-creado-por-muhammad-yunus/>.

<sup>34</sup> ANEP. *Aportes para una nueva Costa Rica inclusiva y solidaria* (2012). Disponible en: <http://www.anep.or.cr/document/aportesparaunanuevacostaricadoc/>

<sup>35</sup> Castro, M. Comunicación personal. Correo electrónico del 10 de mayo del 2014. Entrevistadora: Y. Morales. San José. (Morales 2014).

<sup>36</sup> Propuestas: *Hacia la Tercera República, frente a los desafíos nacionales del siglo XXI (2001), Aportes para una Costa Rica inclusiva y solidaria (2005), 10 medidas para enfrentar la crisis desde la inclusión social y productiva.* (2008).

y luego ganó las elecciones generales de 2014 con una plataforma electoral que hacía énfasis en la lucha contra la corrupción, crecimiento centrado en el empleo y la reducción de la pobreza y desigualdad (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2014). Varios de los líderes del PAC, incluyendo el actual presidente, formaron parte de la comunidad epistémica, integrada por académicos y representantes de movimientos sociales, donde se diseñaron varias propuestas y plataformas de cambio que reconocían el papel de la ESS en el desarrollo incluyente.

Aunque el concepto de ESS no se menciona explícitamente en la plataforma electoral del PAC, titulada *Plan Rescate: Trabajo, Progreso y Alegría*, esta situación llegaría a cambiar abruptamente cuando el Presidente Luis Guillermo Solís Rivera asumió las riendas del poder en mayo de 2014. El trabajo de incidencia, con la participación de varios movimientos, redes y organizaciones, algunos con vínculos al PAC, aseguraron que el concepto de ESS y su agenda permeara tanto el poder ejecutivo como legislativo.

El apoyo a la ESS fue visto como crucial para la corrección de los sesgos asociados con el modelo de desarrollo neoliberal, así como para el logro de objetivos de desarrollo específicos, en particular aquellos relacionados con la reducción de la pobreza y desigualdad y la generación de empleos<sup>37</sup>. Dichos sesgos habían alimentado la desigualdad y el surgimiento de una economía dual en la que coexistían un sector dinámico orientado a las exportaciones y un sector deslucido y dirigido más hacia el mercado interno. Sin embargo, este último era quien empleaba la mayor parte de la fuerza laboral del país y ofrecía las mejores perspectivas para la generación de empleo y reducción de la pobreza (Gobierno de Costa Rica 2014). Hubo una amplia percepción entre el pueblo que la historia de éxito de Costa Rica durante la segunda mitad del siglo veinte, que se había fundamentado en el empleo digno, protección social, y una democracia y sector público funcionales, se estaba deshaciendo (PNUD 2013; Martínez y Sánchez-Ancochea 2015). En un contexto de búsquedas de alternativas, la ESS pasó a ocupar repentinamente una posición de alto

perfil en el discurso y en las iniciativas políticas gubernamentales.

Mientras reconocía que había interpretaciones tanto radicales como reformistas del concepto de ESS, el gobierno tomó decididamente la parte de esta última. La reacción inicial de algunos sectores de la clase política y los medios de comunicación ante la nueva agenda de ESS fue bastante negativa. Esto se debió en parte a una falta de conocimiento de lo que era en realidad la ESS y porque el concepto fue considerado una importación extranjera o algo que olía al «Chavismo» revolucionario que no fue bien visto<sup>38</sup>. Según lo explica el viceministro del MTSS: «La ESS debe estar arraigada en la sociedad de la que surge. Aquí en Costa Rica vemos la ESS como otra opción más para generar empleo y producir y vender bienes y servicios en el sistema de mercado. La vemos como algo complementario a lo que ya existe, no como algo revolucionario que va a transformar al mercado o al sistema capitalista»<sup>39</sup>.

Este enfoque se fundamenta principalmente en la experiencia de la economía social en Europa, y no en la que ha sido adoptada en varios países de América Latina, tales como Bolivia, Ecuador y Venezuela. Incluso el borrador para la ley marco de ESS se basó ante todo en las experiencias de España y Francia<sup>40</sup>.

## Reformas legales e institucionales

Sucesivamente se adoptaron distintas iniciativas, entre las cuales, las aquí enumeradas fueron de particular pertinencia (véase también el Anexo 4):

- en mayo de 2014 el cometido oficial y el título de uno de los dos viceministros en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social fue ampliado para abarcar la ESS<sup>41</sup>;
- en julio de 2014 se creó en la Asamblea Legislativa una Comisión especial de economía social solidaria para la redacción de una ley marco;

<sup>38</sup> Entrevista a Harold Villegas.

<sup>39</sup> Entrevista a Harold Villegas.

<sup>40</sup> Entrevista a Rolando Barrantes.

<sup>41</sup> El título oficial es el Viceministro del Trabajo y Seguridad Social, Área Laboral y Economía Social Solidaria.

<sup>37</sup> Entrevista a Harold Villegas



- en enero de 2015, el presidente estableció la Dirección Nacional de Economía Social Solidaria (DESS) en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS);
- ese mismo mes el Presidente inauguró el Centro de Capacitación Especializado en Economía Social Solidaria del Instituto Nacional de Aprendizaje<sup>42</sup>;
- en julio de 2015, se firmó un decreto presidencial que declara de interés público el fomento y desarrollo de las organizaciones y empresas de Economía Social Solidaria;
- en septiembre de 2015 Costa Rica ingresó al Grupo Piloto Internacional de la ESS, una iniciativa para promover la ESS en la agenda internacional de los gobiernos puesta en marcha en 2013 por los presidentes de Francia y Ecuador<sup>43</sup>;
- en noviembre de 2015 se firmó un convenio entre el Movimiento Solidarista Costarricense y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para estrechar relaciones y promover el diálogo, alianzas público-privadas, programas de formación técnica y reformas a la Ley de asociaciones solidaristas;
- en abril de 2016, la Comisión Legislativa de ESS dictaminó el proyecto de ley, que primero pasó a consulta antes de ser introducido a la Asamblea Legislativa para su discusión en plenaria;
- en julio de 2016 se firmó el Decreto del Sistema Nacional de Educación Cooperativa y Economía Social Solidaria – Ministerio de Educación Pública (MEP) – FUNDEPOS;
- en el mismo mes se aprobó una reforma del reglamento del FODEMIPYME con el objetivo de poner en práctica servicios de desarrollo empresarial para apoyar los programas que fortalecen a las MPYMEs y la ESS.

Otras iniciativas jurídicas actualmente en curso al momento de redactar el presente informe son las siguientes:

- Decreto que establece el puesto del Vice Ministro de Asuntos Laborales y ESS en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Una iniciativa de ley que garantice la autonomía de la Asamblea Popular del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y su papel en la definición de políticas.
- Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Un proyecto de ley que permitiría a las cooperativas acceder y administrar fuentes de agua en términos similares a los que rigen las Asadas.

## Planes y programas de desarrollo nacional

La ESS ha sido también incorporada explícitamente en los principales planes o programas nacionales. La Estrategia Nacional para el Empleo y la Producción, que se puso en marcha en agosto de 2014, amplió el enfoque tradicional de los programas gubernamentales anteriores, que iban dirigidos al desarrollo a través de las pequeñas y medianas empresas. Se anunció la creación de una alianza por la economía social que consiste de una unidad de coordinación ministerial de alto nivel y un foro para el diálogo entre partes interesadas<sup>44</sup>.

El **Plan de Desarrollo Económico y Social (2015-2018)** hace énfasis en la importancia de la ESS en varios ámbitos, y abarca no solo el empleo, sino también los encadenamientos productivos

<sup>42</sup> Hasta la fecha de redacción de esta investigación, el centro no ha brindado capacitación en ESS por oposición de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociados del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), que forma parte de su Junta Directiva del INA.

<sup>43</sup> Otros gobiernos miembro u observadores son Colombia, Marruecos, Luxemburgo, Senegal y Quebec. Además participan varias organizaciones y redes internacionales de la ESS y agencias de las Naciones Unidas.

<sup>44</sup> No obstante, la creación del foro depende de la promulgación de la Ley Marco de ESS (comunicación personal con Harold Villegas).

y la cultura<sup>45</sup>: «La economía social solidaria se propone como un nuevo modelo de organización de carácter asociativo, autogestionario y democrático participativo, buscando no solo la formación de este tipo de empresas, sino dando especial interés en crear redes de apoyo y de compra y venta de productos y servicios como mecanismos para aumentar su rentabilidad y participación en el mercado».

El programa de reducción de la pobreza titulado **Puente al Desarrollo** identificó el desarrollo de actividades productivas y capacitación para el empleo, ya sea a nivel de la familia o bien de organizaciones y emprendimientos de la ESS como uno de los varios pilares para sacar de la pobreza a 54.600 familias en 75 de los distritos más pobres del país.

En octubre de 2014 el gobierno lanzó el programa **Tejiendo Desarrollo**. Encabezado por la primera dama Mercedes Peña, el programa busca fomentar el desarrollo local en algunos de los territorios ubicados en las regiones más pobres del país. Los actores protagonistas del programa son las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC) y Dinadeco, así como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Ministerio de Planificación y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Al trabajar de cerca con las autoridades municipales, el programa también incluye al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Otros entes públicos como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y las universidades estatales también brindan recursos humanos y financieros para los proyectos.

Al ver que la senda del desarrollo del país en las últimas décadas había desembocado en una

<sup>45</sup> De particular importancia en el ámbito cultural, el proyecto titulado Puntos de Cultura inició en agosto de 2015 con un presupuesto de 160 millones de colones (aproximadamente 320.000 dólares de los Estados Unidos), y tiene como objetivo contribuir «al fortalecimiento de organizaciones, iniciativas colectivas y espacios socioculturales vinculados con la salvaguarda del patrimonio cultural y natural, la economía social solidaria y la promoción de la diversidad cultural, mediante un programa de estímulos y creación de sinergias, favoreciendo de esta manera un nuevo proyecto país basado en la participación ciudadana» (Plan de Desarrollo Económico y Social 2015).

economía dual con un sector dinámico orientado a las exportaciones y un sector estancado que empleaba la mayor parte de la fuerza laboral del país y estaba dirigido principalmente al mercado interno, los formuladores del programa enfatizaron la necesidad de estimular los sistemas de producción y mercados locales. El programa tiene por finalidad fortalecer la coordinación interministerial a nivel territorial y promover la participación activa de las comunidades locales en el programa. **Tejiendo Desarrollo** «tiene como objetivo hacer que las políticas públicas se construyan de manera conjunta con las realidades locales en lo económico, ambiental, institucional, lo cultural y deportivo y lo social» (Mercedes Peña, citada en La Nación, 25 de octubre, 2014).

Un aspecto esencial consiste en el apoyo a proyectos que agregan valor a productos primarios como el cacao, frijoles rojos, trigo y madera a través del procesamiento. A un año del lanzamiento del programa, se seleccionaron 18 proyectos de los 40 que se propusieron (La Nación, 26 de agosto, 2015).

## La Dirección de Economía Social Solidaria (DESS)

La Dirección de Economía Social Solidaria (DESS) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ha asumido una doble función desde su creación en enero del 2015. La primera consiste en la visibilización y generación de políticas y planes con las instituciones públicas que favorezcan a la ESS, incluida la relación con Tejiendo Desarrollo y las instituciones que participan en ella, en particular en la creación de cadenas de valor, articulando organizaciones en los territorios, y la relación con otras entidades.

El MTSS y la DESS han recibido apoyo por parte de la OIT en la realización de investigaciones a favor del conocimiento de la ESS en Costa Rica y en el potenciamiento de su capacidad de creación de trabajo decente. A tal respecto se han instaurado diversas colaboraciones, entre ellas la elaboración de la estrategia de empleo digno y producción que incluye por primera vez un capítulo sobre la ESS y la elaboración de un primer directorio de organizaciones de ESS que permite reconocerlas,

conocer tipo de actividad, ubicación e impacto en empleo y trabajo.

La otra función que ha desempeñado la DESS ha sido su acercamiento a las organizaciones de ESS para acompañar los procesos de fortalecimiento de estas últimas mediante recursos financieros con el PRONAMYPE, capacitación y asistencia técnica y alianza con la Red de Economía Social Solidaria (RedESS) y con el Programa de Desarrollo de la Economía Social Solidaria de la Universidad de Costa Rica para promover la articulación de las organizaciones de ESS en cinco territorios del país, generando procesos de conocimiento mutuo, reflexión sobre problemáticas y retos comunes, construcción de programas territoriales integrales y alianzas productivas y comerciales.

## Las ADC socioproductivas

Otra modificación del enfoque que tiene el potencial de conducir al desarrollo de la ESS tiene que ver con las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADC)<sup>46</sup>. Tradicionalmente el Estado, por medio de Dinadeco, ha considerado a las ADC como un conducto a través del cual podía canalizar recursos para el desarrollo local a través de tres tipos de transferencias: infraestructura (por ejemplo, para caminos, puentes o centros comunitarios); la compra de tierras (por ejemplo, para ubicar una escuela o centro de salud); y la adquisición de mobiliario y equipos (para comprar, entre otros, buses o camiones). La asistencia técnica y capacitación brindada por Dinadeco a las ADC fue principalmente para apoyo administrativo.

En 2015, se tomó una decisión política para posicionar a las ADC con mayor prominencia como instituciones capaces de promover el desarrollo por medio de emprendimientos socioproductivos. La idea es que ganancias de dichas actividades sean reinvertidas en el desarrollo de las empresas así como en las comunidades. Si bien solo se identificaron 17 iniciativas idóneas, se tomó la decisión de aumentar el apoyo para actividades socioproductivas como una cuarta línea de inversión en las ADC, no por la vía de créditos sino como

donaciones no reembolsables. Actualmente las ADC pueden realizar propuestas de proyectos con el fin de obtener apoyo para emprendimientos socioproductivos.

La ejecución de esta nueva política se enfrenta a una serie de limitaciones, en particular la falta de apoyo presupuestario adicional y la resistencia burocrática y política por parte de aquellos que la consideran una iniciativa del gobierno de turno que no seguirá de pie cuando cambie la administración del país. Por lo tanto, no quieren hacer el esfuerzo, máxime en vista de la presencia de recursos humanos en las regiones que tienen dificultades para entender la metodología que ha sido desarrollada para identificar y apoyar a los emprendimientos socioproductivos. Las limitaciones presupuestarias para satisfacer la demanda esperada han motivado Dinadeco a forjar una alianza con otras instituciones estatales para apoyar a las ADC. Esto incluye, por ejemplo, el Programa Nacional de Empleo y el DESS/MTSS, INA, IMAS, INDER, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Banco Nacional de Costa Rica y la Federación de Organizaciones Sociales. Se espera en 2017 la creación de una comisión para formalizar esta alianza.

## Incidencia de la sociedad civil

Varias nuevas organizaciones de la sociedad civil y redes que trabajan en temas de ESS han desempeñado un papel crucial en la incidencia actual. En este sentido ha sido importante la labor de PECOSOL, RedESS, CANAESS y la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (ATTBP).

### PECOSOL

En 2007 se creó el capítulo costarricense de la Plataforma de Economía Solidaria de la Región Centroamericana (PECOSOL), con el apoyo de varias grandes organizaciones no gubernamentales europeas. PECOSOL es el representante regional de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS). El capítulo nacional (PECOSOL-CR) incluye a la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y de

<sup>46</sup> La información referente a Dinadeco y las ADC proviene de nuestra entrevista a Harys Regidor.

Autogestión (FECOOPA R.L.), la Coordinadora de Mujeres Campesinas (CMC), el Movimiento Orgánico Turrialbeño (MOT), el proyecto PROICAM de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y el Consejo Nacional Agroalimentario (CAN)<sup>47</sup>.

Las principales actividades del capítulo se han centrado en i) mapear las organizaciones de la ESS en el sector agroalimentario; ii) facilitar la producción local y el comercio justo por medio de capacitaciones y ferias locales, dirigidas en particular a las productoras agrícolas; iii) fortalecer los lazos con organizaciones y redes ESS regionales e internacionales, incluyendo la RIPESS; y iv) realizar trabajo de incidencia en temas de soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. PECOSOL ha tenido intervenciones en políticas y diálogos legislativos relacionadas con las reformas a la Ley Constitutiva del Consejo Nacional de Producción (CNP), la No reforma a la Ley de Ferias y, en tiempos más recientes, el proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional. PECOSOL-CR también ha participado activamente en la recién formada Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación en Centroamérica (ADHAC).

## RedESS

Dos nuevos entes de la sociedad civil están desempeñando un papel importante en la institucionalización actual la ESS. Uno es la Red de Economía Social Solidaria (RedESS) que trabaja para aumentar la visibilidad de la ESS en la sociedad costarricense e incidir en el proceso político para promover la ESS. Además actúa como foro para un diálogo entre partes interesadas para avanzar la agenda de ESS<sup>48</sup>.

Si bien no se constituyó oficialmente hasta el año 2013, RedESS empezó a funcionar como una red informal ya en 2008, cuando varios de sus miembros organizaron diálogos, foros y otras actividades. Algunos ya habían trabajado juntos desde inicios del

siglo en actividades vinculadas al catolicismo social, en particular la Pastoral de la Tierra, que busca como «poner los recursos de la iglesia al servicio de los pobres de la tierra y sus luchas por la justicia» (mayo 1986). Otros estaban asociados con la Iglesia luterana y organizaciones no gubernamentales activas en temas de agroecología.

En la actualidad, RedESS cuenta con 40 organizaciones miembro en actividad. Su membresía base se encuentra en expansión, a medida que desarrolla su presencia en diferentes regiones del país. Entre estas organizaciones se encuentran varias cooperativas, pequeñas organizaciones de productores, universidades públicas, asociaciones de desarrollo comunal, organizaciones culturales comunitarias, organizaciones de productores para el comercio justo, organizaciones de artesanos, empresas que brindan servicios sociales y organizaciones de mujeres y jóvenes.

RedESS se considera una red que colma un vacío en términos de dar una voz y representación a los pequeños productores que forman parte de la ESS. Mientras que ciertos sectores de la ESS, como las cooperativas y las asociaciones solidaristas, están bien organizados y representados, tal no es el caso para muchas asociaciones más pequeñas de productores. Además, su base social suele abarcar los así llamados movimientos sociales nuevos: mujeres, jóvenes, agroecología, comercio justo y así por el estilo<sup>49</sup>. Esta división de representación ha causado algunas tensiones en la «comunidad» de la ESS. Asimismo, las relaciones con otra red de ESS, PECOSOL, han sido mínimas<sup>50</sup>. Varias universidades, particularmente la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional (UNA) y la Universidad de Educación a Distancia (UNED) también son participantes activas en RedESS.

El énfasis principal del trabajo de RedESS ha sido la «visibilización» de la ESS y sus actividades. Como parte de sus esfuerzos por aumentar el perfil de la ESS a nivel local e internacional, RedESS, en colaboración con la Universidad de Costa Rica, empezó a desarrollar una base de datos nacional de organizaciones de la ESS al mapear su ubicación

<sup>47</sup> Véase el sitio web de PECOSOL: <http://www.pecosol.org/node/12>.

<sup>48</sup> La mayor parte de esta sección se basa en una entrevista a Carlos Hernández

<sup>49</sup> Entrevista a Rolando Barrantes.

<sup>50</sup> Entrevistas a Carlos Hernández y Francia Borowy.

geográfica e identificar sus principales demandas y los retos que enfrentan. Más tarde, ese trabajo fue asumido por DESS/MTSS, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con relación a la incidencia, RedESS ha desempeñado un papel activo para asegurar que el concepto y la filosofía de ESS se internalice en la política pública y las reformas institucionales. El primer éxito de varias de sus organizaciones miembro fue durante el gobierno de Laura Chinchilla, el cual, como ya se mencionó, utilizó el concepto de ESS en su política nacional de derechos culturales. En el gobierno actual, RedESS ha llegado a ser el ente de la sociedad civil con la que el gobierno consulta sobre temas relacionados con ESS como un conjunto. Para preparar el terreno para la incidencia, RedESS llevó a cabo una amplia consulta con organizaciones ESS en cuatro regiones del país, con el fin de identificar las demandas más sentidas y los desafíos que enfrentan, así como los vínculos existentes con instituciones públicas. Los resultados se presentaron a legisladores y funcionarios del gobierno.

RedESS ha participado activamente en consultas y audiencias relacionadas con la Ley Marco de ESS, la reglamentación de pequeñas cooperativas empeñadas en proveer servicios de agua potable y la reglamentación financiera de las cooperativas de ahorro y crédito. RedESS ha realizado labores de incidencia con varios de los consejos territoriales y busca que alguna parte de la financiación de proyectos relacionada con el trabajo del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) se canalice hacia organizaciones ESS y actividades afines. Al igual que PECOSOL, la RedESS forma parte de la Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación de Centroamérica.

En lo concerniente al gobierno, RedESS ha ejercido una influencia significativa en lo que respecta a la DESS/MTSS, el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Empleo, así como en relación a los proyectos específicos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

No obstante lo anterior, RedESS padece graves limitaciones debido a la falta de recursos financieros. Algunos de sus trabajos han recibido apoyo financiero a través de proyectos con la Fundación

Friedrich Ebert y la Fundación InterAmericana. Pero depende en gran medida del trabajo voluntario y de alianzas con una cantidad de instituciones y programas, en particular algunas universidades, programas tales como Pronamype que otorga créditos, capital semilla y asistencia técnica y capacitación para micro y pequeñas empresas, el programa Tejiendo Desarrollo y la OIT. Las estrechas relaciones entre RedESS y algunos de los dirigentes de instituciones públicas han facilitado este tipo de colaboración.

## CANAESS

La Cámara Nacional de la Economía Social Solidaria (CANAESS) es otra entidad nueva, creada en julio de 2015 para colmar un vacío en el espacio de gremios y de asociaciones de emprendedores<sup>51</sup>. Mientras otros sectores de la economía y las empresas privadas ya tenían sus asociaciones gremiales, no existía un gremio para la ESS en su conjunto. Se consideró que un gremio sería esencial para lograr un interfaz con la Asamblea Legislativa con relación a proyectos de ley que afectarían a la ESS. Desde inicios de 2016, cuando CANAESS empezó a funcionar con un director ejecutivo a tiempo completo, sus actividades se han concentrado en lo siguiente:

- aumentar la visibilidad de la ESS a nivel nacional;
- identificar a las empresas dinamizadoras en el campo de la ESS en las diferentes regiones que pueden no solo unirse a la asociación y promover ESS a nivel subnacional, sino también participar en proyectos productivos con otros emprendimientos de la ESS<sup>52</sup>;
- trabajo de incidencia y cabildeo en torno a proyectos de ley, en especial la Ley Marco de ESS y la iniciativa para fortalecer la autonomía del Banco Popular y de Desarrollo Comunal; y
- promover el diálogo entre las partes interesadas por medio de un foro de discusión regular.

En la actualidad existen unas 19 empresas (principalmente cooperativas) y asociaciones de desarrollo comunal que son miembros de

<sup>51</sup> La información sobre CANAESS se recabó de una entrevista a Paola González.

<sup>52</sup> En la actualidad se están estableciendo dos proyectos de este tipo en las áreas de energía eólica y de la producción agrícola.

CANAESS. Algunas, como las de electrificación y varios sectores agroindustriales, son cooperativas consolidadas y con un peso importante en sus territorios. Encuentran en la CANAESS una posibilidad de construir alianzas con otras organizaciones con las que comparten visiones de desarrollo en sus territorios y a nivel nacional, así como una manera de dialogar directamente con terceros sin pasar por el órgano de representación oficial de las cooperativas.

Al igual que en los casos de PECOSOL y RedESS, la principal limitación es la financiación. A diferencia de otros gremios, no se garantizan fondos por medio de las contribuciones regulares de la membresía. La idea es, más bien, que CANAESS reciba un porcentaje de los ingresos obtenidos en los proyectos de asociación productiva negociado por la asociación una vez puesta en funcionamiento.

Por otra parte, la asociación depende en gran medida de apoyo en especie o del trabajo voluntario que ofrecen sus partidarios, las asociaciones con organizaciones tales como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal para realizar actividades conjuntas y la formación de redes con instituciones públicas y programas tales como Tejiendo Desarrollo.

### La ATTBP

Como se mencionó anteriormente, la ATTBP también ha desempeñado un papel en la promoción e incidencia asociada con la ESS. Desde el año 2014, la ATTBP ha organizado 11 foros regionales, un foro nacional y un foro internacional para posicionar a la ESS como un tema político candente y movilizar el apoyo estatal. Ha promovido la creación de la Banca Social, utilizando una parte de las ganancias del BP para apoyar entidades de la ESS. Apoya también la iniciativa de la Ley Marco de ESS como mecanismo clave para ampliar y asegurar el apoyo estatal. Según el presidente de la ATTBP: «El foro nacional planteó la necesidad de poner los recursos del Estado al servicio de la ESS debido a que el BP, por más eficiente y noble que sea, no puede solo. Necesitamos a toda la institucionalidad pública apoyando en esto<sup>53</sup>.»

Durante la redacción del presente informe, la ATTBP estaba empeñada en un trabajo de incidencia para asegurar su autonomía a través de varias reformas de la ley que rige su quehacer. Los cambios propuestos, que en la actualidad están bajo consideración en la Asamblea Legislativa, aumentarían su control sobre la Junta Directiva (de 4 a 6 de los 7 miembros) y minimizaría el papel y la representación del gobierno. Asimismo, aumentaría la cantidad de sectores sociales representados para incluir a jubilados así como organizaciones agrícolas e industriales. Asimismo, busca modificar una de las condiciones en la ley actual, que estipula que todos los representantes de los sectores sociales deben tener un título universitario para poder ser nombrados a la Junta, siendo esto un reglamento que no se aplica a otros bancos<sup>54</sup>.

### La polémica alrededor del proyecto de Ley Marco de ESS

Actualmente se está llevando a cabo un acalorado debate alrededor de la cuestión de cómo promover e institucionalizar la ESS. Este debate ha sido generado sobre todo por la iniciativa de promulgar una ley marco que busca ir más allá del enfoque sectorial que ha caracterizado tanto el desarrollo de la ESS como el apoyo estatal que ha recibido. El proyecto de ley introducido en la Asamblea reconoce el importante papel social y económico de la ESS en su totalidad, y tiene como objetivo garantizar que el apoyo del Estado sea generalizado en todo el sistema estatal a los niveles tanto central como municipal, en vez de estar limitado a unas pocas instituciones y territorios como es el caso actualmente.

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 (artículo 1 del proyecto de Ley de ESS).

<sup>53</sup> Entrevista a Marvin Rodríguez.

<sup>54</sup> Entrevista a Marvin Rodríguez.

Existen muchas leyes que regulan sectores específicos de la ESS, pero la ESS como un todo: «no es reconocida formalmente, un hecho que supone un obstáculo al momento de movilizar apoyo estatal (...) por medio de políticas públicas. Ahora [las organizaciones de la ESS] podrán contar con una ley que los agrupa, lo cual hará que sea más fácil para el Estado diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas [para la ESS], al igual que ya ocurre con relación a otros sectores económicos»<sup>55</sup>.

Vale la pena notar que el proyecto de ley encontró una fuerte resistencia no solamente por parte de los intereses del sector privado organizados en diferentes asociaciones gremiales – en particular la Unión Costarricense de Cámaras y Asociados del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)<sup>56</sup> –, sino también de dentro de la misma «comunidad» ESS. Más allá de las tensiones personales y políticas de larga data entre algunos de los principales protagonistas en ambos lados del debate, las inquietudes principales se centraron en los aspectos que se describen a continuación.

Varias de las partes interesadas que fueron entrevistadas para este estudio hicieron ver que el proceso de redacción de la ley había sido «impuesto», era «demasiado apresurado», una iniciativa de una corriente en el movimiento cooperativista y que «nosotros no fuimos tomados en cuenta». Incluso algunas de las instituciones sectoriales más grandes relacionadas con la ESS expresaron serias inquietudes. Entre las que plantearon INFOCOOP y CONACCOOP estuvieron<sup>57</sup>:

- «un aumento de la planilla del Gobierno, la burocratización de trámites, desmejora de lo alcanzado en la simplificación de trámites alcanzada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio»;
- duplicación de tareas entre instituciones públicas;

- una representación relativamente débil del movimiento cooperativista en el seno del Consejo de ESS que se propone crear, considerando el tamaño del sector en la economía nacional (tendría 2 de 10 representantes);
- un excesivo grado de control estatal sobre la nueva institucionalidad de la ESS (principalmente porque el proyecto de ley estipula que el presidente del Consejo de la ESS debe ser del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social), lo cual contradice los principios democráticos, de autonomía y participativos que son parte de la ley; e
- INFOCOOP se vería obligada a ampliar su cometido y patrones de asignación de recursos entre las cooperativas para abarcar también a otros sectores.

Mientras INFOCOOP dejó abierta la puerta para seguir debatiendo el proyecto de ley, CONACCOOP la rechazó e indicó su disposición de movilizar a los parlamentarios en la Asamblea Legislativa para que se opongán a su aprobación<sup>58</sup>: «Es claro entonces que en Costa Rica no es necesario legislar en materia de economía social, ya existen instituciones encargadas de velar por los principios de la economía social y lo hacen eficientemente» (Carta de CONACCOOP a la Comisión Permanente, 4 de mayo de 2016).

El Movimiento Solidarista Costarricense también consideró que no había sido consultado lo suficiente durante el proceso de redacción del proyecto de ley y que el borrador original no refleja plenamente sus intereses<sup>59</sup>.

En algunos casos, algunas organizaciones, sobre todo asociaciones bajo la ley 218 o sociedades civiles, habrían preferido un proyecto de ley que tuviera beneficios concretos en temas de fiscalidad, educación, financiamiento y mayores instrumentos de fomento de la ESS, pero en las discusiones que se dieron entre organizaciones y algunos actores de gobierno, se comprendió que la coyuntura podría permitir una ley marco de ESS, pero no una ley con impactos más profundos.

<sup>55</sup> Véase «Críticas al expediente núm. 19654, Ley Marco de Economía Social Solidaria. Posibles respuestas».

<sup>56</sup> Revista *Summa*, 5 de octubre de 2015. <http://www.revistasumma.com/empresarios-se-oponen-a-modelo-de-economia-social-solidaria-propuesto-en-costa-rica/>. Consultada el 20 de julio de 2016.

<sup>57</sup> Comentarios de referencia entregados a la Comisión.

<sup>58</sup> Entrevista a Freddy González.

<sup>59</sup> Entrevista a Guido Monge, Vicepresidente del Movimiento Solidarista Costarricense.

Como ya se explicó anteriormente, muchos otros actores de la ESS, incluyendo no solo redes como RedESS, CANAESS y la ATTBP, sino varias cooperativas, sí apoyan el proyecto de ley. Ellos reconocen el hecho de que el apoyo institucional ha estado sesgado hacia determinados sectores y que esto tiene que ser más democrático. Además tiene que haber un mandato claro que obligue a múltiples entes estatales, incluyendo las municipalidades, a apoyar al conjunto de organizaciones y emprendimientos que componen la ESS. Por otra parte, hay cooperativas o federaciones de cooperativas que piensan que todavía hay lugar para negociar algunas enmiendas que harían que la ley fuera aceptable<sup>60</sup>. Pero la tarea de buscar un consenso corre el riesgo de diluir demasiado el contenido de la Ley. Algunos entes que participan en los diálogos organizados por RedESS ya plantean la inquietud de que en la Ley faltan mecanismos tangibles de apoyo para los sectores más débiles de la ESS.

Según Rolando Barrantes, quien desempeñó un papel importante en el proceso de redacción de la ley, el apoyo provino en primer lugar de los «nuevos movimientos sociales», entre ellos, por ejemplo, agroecólogos, organizaciones de comercio justo, grupos de mujeres y grupos de consumidores. En efecto, son estos los actores más activos en la principal red de la sociedad civil, RedESS, que promueve activamente la ESS y la ley. La experiencia con esta ley apunta hacia una tensión entre la «urgencia» y la «participación», la que a su vez refleja la necesidad de la administración actual y algunos líderes del PAC de avanzar con rapidez su agenda de reformas, a sabiendas de que, como un partido de minoría, es probable que tenga solo cuatro años en el gobierno. El dilema es que el ritmo requerido para realizar procesos consultivos, participativos y democráticos es mucho más lento. Como dice Guido Monge, vicepresidente del Movimiento Solidarista Costarricense: «En Costa Rica estamos acostumbrados a hacer las cosas sin prisa – la democracia toma tiempo»<sup>61</sup>.

El proceso de redacción de la ley de ESS ha dividido marcadamente no solo los actores de la ESS, sino también a funcionarios gubernamentales de alto rango. Las diferencias de opinión con relación al

proceso de redacción del proyecto de ley ESS fue la razón que dio el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Víctor Morales Mora, al explicar por qué el Presidente de la República le había solicitado la renuncia en marzo de 2016<sup>62</sup>. Otras fuentes adujeron que fueron las relaciones estrechas del ministro con el sector empresarial que lo llevaron a oponerse al proyecto de ley (La Nación, 17 de marzo de 2016). Al preguntársele sobre la ley, Morales Mora argumentó que no era necesaria, y que lo que se precisaba era una aproximación más pragmática para cumplir con la legislación existente en apoyo de los sectores cooperativos y solidaristas, no inventar algo nuevo (La Nación, 14 de agosto de 2016).

El propio PAC estuvo dividido sobre el tema de la ley y otras iniciativas para insertar a la ESS en los programas del gobierno. Mientras el Presidente de la República apoyaba abiertamente la ESS y la legislación que se proponía, el fundador del partido y miembro de la Asamblea Legislativa, Otón Solís, expresaba sus inquietudes referentes a su naturaleza ideológica (La Nación, 9 de julio de 2016). Muchas otras instituciones y organizaciones aportaron comentarios que se inclinaban a favor de la iniciativa de ley. Los proponentes de la ley mantienen que las preocupaciones malinterpretan la filosofía, los objetivos y el contenido real del proyecto de ley, y que donde sea aplicable, pueden ser tratadas cuando la ley pase a debate en la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa<sup>63</sup>.

Se espera que esto ocurra luego del proceso de consulta que está en marcha a nivel nacional durante la segunda mitad del 2016. Una importante dificultad que enfrentan los proponentes de la ley es la facilidad con la que propuestas legislativas pueden ser derrotadas por un tipo de oposición que pasa por introducir numerosas enmiendas que absorban el tiempo relativamente corto disponible para aprobar la ley<sup>64</sup>. Es muy probable que el proyecto de ley de ESS se encuentre sumido en tal situación.

<sup>60</sup> Entrevista a Francis Borowy y Luis Delgado.

<sup>61</sup> Entrevista a Guido Monge.

<sup>62</sup> Oficialmente, su renuncia fue solicitada debido a que había infringido reglamentos del gobierno de Costa Rica que prohíben a los ministros emplear parientes suyos (La Nación 17 de marzo, 2016).

<sup>63</sup> Entrevista a Víctor Morales Zapata.

<sup>64</sup> Entrevista a Víctor Morales Zapata.



## III. Principales desafíos que enfrenta la institucionalización

Si tendrán o no éxito los esfuerzos actuales por posicionar a la ESS de manera más céntrica en el proceso de desarrollo y por transitar de un enfoque sectorial a uno más integrador, dependerá de la manera en que se enfrentan cuatro desafíos esenciales para determinar la eficacia del apoyo estatal para la ESS. Estos se refieren a la **capacidad institucional** para movilizar recursos y ejecutar políticas y programas; la **coherencia política**, es decir, si las diferentes políticas públicas o instituciones se complementan o son contradictorias en términos de desarrollo de la ESS; la **participación** efectiva de los actores de la ESS en el proceso de formulación e implementación de políticas; y la **sostenibilidad** de las iniciativas estatales.

### Capacidad institucional

Quizás la diferencia más llamativa entre la institucionalización de la ESS en el pasado y el presente radica no solo en el contraste entre un enfoque sectorial e integrador, sino también en la situación muy distinta que existe con relación a los mecanismos de financiación. Como ya se hizo notar, el desarrollo del sector cooperativo, el movimiento solidarista y las asociaciones de desarrollo comunal se logró a través de mecanismos fijados por ley que movilizaban significativos recursos financieros. Los esfuerzos actuales por promover la ESS generalmente carecen de tal apoyo. Además, el Estado se encuentra inmerso en una crisis fiscal que limita severamente el apoyo presupuestario disponible para nuevas instituciones y programas gubernamentales en apoyo de la ESS.

Existe una brecha substancial entre los objetivos de políticas públicas para apoyar la ESS y la capacidad de ejecución actual. La nueva institucionalidad para la promoción de la ESS es socavada por limitaciones presupuestarias y de recursos humanos. Esto es muy evidente, por ejemplo, en

el caso de la DESS/MTSS, que tiene apenas cuatro funcionarios de tiempo completo y un presupuesto anual de aproximadamente 5.000 dólares de los Estados Unidos para gastos no relacionados con el personal<sup>65</sup>. Asimismo, las limitaciones de financiación han afectado la estrategia de reducción de pobreza, «Puente al Desarrollo», la nueva priorización que otorga Dinadeco a los emprendimientos socioproductivos y el trabajo de las redes ESS como PECOSOL, RedESS y CANAESS.

La cuestión de la capacidad es en parte consecuencia de la falta de cumplimiento de los mecanismos de financiación establecidos por ley en las décadas anteriores (por ejemplo, al no cumplir con los niveles de apoyo establecidos legalmente para las ADC), pero también tiene relación con la crisis fiscal que padece el Estado (PEN 2015). Como porcentaje del PIB, el déficit fiscal ha aumentado cada año desde el 4,1 por ciento en 2011 al 5,9 por ciento en 2015 (El Financiero, 26 de abril de 2016). El director de Dinadeco explica que si bien se ha desarrollado una nueva política de apoyo a los emprendimientos socioproductivos, Dinadeco se ha visto obligada a funcionar dentro de las limitaciones forzadas por los recursos existentes, en vez de crear una estructura institucional que incluiría una nueva oficina y un aumento del personal: «En el contexto actual de la discusión nacional relacionado con el déficit fiscal las iniciativas que implican más oficinas y más personal no son bien vistas».<sup>66</sup>

Una desventaja del papel crucial que ha desempeñado el Estado en el proceso de desarrollo del país ha sido la proliferación y dispersión de instituciones públicas. En la década de los noventa y después de la ruptura del sistema bipartidista, la cantidad de instituciones estatales sigue creciendo, al mismo tiempo en que el nivel de confianza en las

<sup>65</sup> Entrevista a Olga Morera.

<sup>66</sup> Entrevista a Harys Regidor.

diferentes instituciones ha disminuido de manera importante (PNUD 2013). La percepción que tiene la población sobre la corrupción se encuentra ahora en primer lugar en algunas de las encuestas acerca de los principales problemas del país (PNUD 2013).

Se reconoce ampliamente en los círculos de políticas que a menudo existe una plétora de instituciones que trabajan en áreas similares y que no se coordinan entre sí. Esta inquietud ha surgido, por ejemplo, en el campo educativo y de capacitación (De Cardenas y Mora 2012). Un aspecto importante de la actual etapa de institucionalización de la ESS y de los programas de reducción de la pobreza está relacionado con los esfuerzos por tratar con la dispersión institucional.

Como señalaron varios de los entrevistados, para poder superar las limitaciones en cuanto a recursos es necesario forjar vínculos de asociación y alianzas entre instituciones, así como con actores de la sociedad civil. Esto ha sido muy evidente en los casos de DESS/MTSS, Dinadeco, RedESS y CANAESS. La estrategia nacional de reducción de la pobreza, «Puente al Desarrollo» afirma que funciona sin recursos adicionales. Aduce que su meta es emplear a 160 cogestores que trabajan en los distritos más pobres del país. Cada facilitador(a) seleccionará y trabajará con 170 familias, y trabajarán en colaboración con diferentes instituciones estatales que están obligadas por ley a brindar apoyo (La Nación 27 de marzo, 2015).

Programas como Tejiendo Desarrollo también hacen hincapié en la coordinación interinstitucional para movilizar los recursos humanos y financieros.

## La coherencia entre políticas

Si las políticas del gobierno se complementan y generan sinergias o si más bien toman direcciones diferentes es de crucial importancia para el desarrollo de las ESS. Aquí se trata de tres cosas: la coordinación interinstitucional; las políticas en un dominio que pueden tener un impacto negativo desde la perspectiva de la ESS (por ejemplo, tratados de libre comercio o regulación financiera); y el logro de una igualdad de condiciones para la ESS con respecto a la empresa privada.

### Coordinación interinstitucional

Como ya se mencionó más arriba con relación a los programas de reducción de la pobreza, muchas instituciones públicas suelen intervenir en la misma área de provisión de servicios. Lo mismo sucede con la capacitación (véase tabla 2)<sup>67</sup>.

El gobierno de turno reconoce la necesidad de lograr una marcada mejora en la coordinación interinstitucional, pero no será fácil superar la resistencia burocrática asociada con prácticas institucionales arraigadas. Se han establecido

**Tabla 2: Principales instituciones que brindan capacitaciones solicitadas por organizaciones de ESS**

Institución capacitadora	Principales temas
Instituto Nacional de Aprendizaje	Oficios y artes, administración, turismo, agricultura orgánica
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Asesoría en producción
Universidades Públicas (UCR, UNA, UNED, ITCR, UTN)	Técnicas productivas, valor agregado, gestión, TICs, mercadeo
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Iniciativa empresarial
Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Iniciativa empresarial, empoderamiento
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y CENECOOP	Cooperativismo y administración cooperativa

Fuente: Matriz Propuesta de Política Pública para la ESS. FES-Cokomal 2015 y Presentación «Aportes para una caracterización aproximativa de experiencias de economía solidaria en Costa Rica» PROICAM-UNED.

<sup>67</sup> Véase gobierno de Costa Rica e IMAS 2015.

diversos foros con múltiples partes interesadas para dialogar y buscar la coordinación, sin embargo sigue la duda de si esta será institucionalizada de una manera que obliga a muchas instituciones estatales a tomar más en serio el tema de la coordinación. Aquí es pertinente la propuesta que contiene la Ley Marco de ESS sobre la creación de un Consejo Nacional para la ESS compuesto de múltiples partes interesadas, tanto de instituciones como de organizaciones de la ESS.

### *Tratados de libre comercio*

A pesar de las multitudinarias movilizaciones en contra de los tratados de libre comercio (TLC), en especial en los meses antes del referendo en 2007 para decidir si el país debía o no formar parte del acuerdo regional CAFTA-DR con los Estados Unidos, Costa Rica ha firmado varios TLC en los últimos años. A principios de 2009, Costa Rica fue el último país a integrar formalmente el CAFTA-DR. Como ha ocurrido en numerosos países en vías de desarrollo, los pequeños productores y emprendimientos que producen para el mercado interno a menudo se encuentran en una situación de desventaja competitiva debido a las importaciones baratas de productos agrícolas procesados, el conocimiento de técnicas de comercialización y las prácticas de las corporaciones transnacionales que establecen o expanden sus operaciones en la economía anfitriona (Jiménez 2004, Jansen et al. 2007). Asimismo, han sido marginalizadas en las agendas de políticas, que suelen priorizar la producción para fines de exportación, la inversión extranjera directa en zonas francas y el retiro de diferentes tipos de apoyo estatal para la comercialización de productos agrícolas a los niveles local y nacional. También la regulación del comercio y los mercados locales puede tener un impacto negativo sobre los pequeños productores<sup>68</sup>.

Además, los TLC han tenido el efecto de transformar los patrones de consumo en maneras que pueden ser perjudiciales para los productores de ESS y la seguridad alimentaria. Como mencionó una productora entrevistada, los consumidores de clase media ahora prefieren comprar papas cortadas y en bolsas, listas para freír, que comprar papas enteras

de los productores locales<sup>69</sup>. Asimismo, la cultura política e institucional que favorece al libre comercio puede también resultar en una ejecución laxa de las normas fitosanitarias para los productos alimenticios y agrícolas. Actualmente se están tomando medidas para hacer cumplir las normas, pero en el pasado estas situaciones han afectado, por ejemplo, a los productores locales de aguacates y fresas<sup>70</sup>.

La apertura del país a los mercados y las inversiones extranjeras han impactado a los sectores de cooperativas de diferentes formas. Al tener un acceso más fácil a los mercados estadounidense y europeo, se han beneficiado algunas cooperativas agrícolas y agroindustriales. Por otra parte, las cooperativas de consumidores han enfrentado dificultades para competir con inversores extranjeros. Durante la década de los noventa se estancó el sector de cooperativas de ahorro y crédito, en particular las más pequeñas (De Cardenas y Mora 2012).

### *Reglamentación financiera*

La reglamentación financiera de las instituciones de préstamo de la ESS se ha intensificado, principalmente desde 1995 cuando se creó el ente regulador, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), luego del colapso de varias entidades financieras en los años precedentes<sup>71</sup>. En tiempos más recientes, han sido afectadas por la tendencia internacional hacia una mayor reglamentación financiera, como secuela de la crisis financiera global de 2008<sup>72</sup>.

Como ocurre a menudo, se ha adoptado un enfoque bastante estandarizado hacia la reglamentación financiera que no diferencia entre instituciones convencionales, privadas con afán de lucro y otras, tales como las cooperativas de ahorro y crédito

<sup>69</sup> Entrevista a Alida Sigüenza.

<sup>70</sup> Entrevista a Alida Sigüenza.

<sup>71</sup> Véase [https://www.sugef.fi.cr/sobre\\_sugef/antecedentes/](https://www.sugef.fi.cr/sobre_sugef/antecedentes/).

<sup>72</sup> Este tema fue abordado por Geovanni Garro Mora, Gerente Corporativo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en el foro nacional «Economía Social Solidaria: Aportes y Retos desde una Visión de Desarrollo Sectorial y Territorial» organizado por el BPDC, San José, 17 de marzo de 2016.

<sup>68</sup> Entrevista a Alida Sigüenza, productora asociada.

o el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que también tienen metas sociales<sup>73</sup>. Esto ha dado lugar a una contradicción entre, por un lado, la necesidad de democratizar el acceso al crédito – si es que se van a lograr los objetivos de reducir la pobreza –y generar empleo y, por otro, establecer controles más estrictos sobre los préstamos, con el fin de minimizar el riesgo para la institución prestamista. Varias partes interesadas que fueron entrevistadas para este estudio opinaron que en el entorno actual el acceso al crédito para pequeños productores y empresas es cada vez más difícil y que representa un reto significativo para lograr los objetivos de desarrollo básicos asociados con la reducción de la pobreza y desigualdad, así como la generación de empleo.

Para los sectores vulnerables de la ESS el acceso al crédito se encuentra restringido por criterios relacionados con avales, la necesidad de tener un historial crediticio comprobado y una serie de trámites engorrosos. Estos requisitos hacen que sea extremadamente difícil que nuevos emprendimientos reciban créditos, dado que a menudo no tienen activos que se puedan utilizar como avales, un historial crediticio oficial o las competencias administrativas y gerenciales necesarias para gestionar créditos bancarios. Esta situación socava el papel potencial que pudiera jugar la ESS en la transición desde una economía informal, algo que ha sido reconocido por organizaciones internacionales (UNTFSSSE 2014) y al que hace referencia también la estrategia costarricense de generación de empleo y producción que se menciona más arriba.

La reglamentación financiera ha afectado también a las instituciones prestamistas asociadas con la ESS, como es el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las asociaciones solidaristas y las cooperativas financieras. Las propuestas de reformas introducidas por el Banco Central a inicios del 2016 reducirían significativamente los ingresos que estas instituciones obtienen cuando aprovechan su reserva de liquidez para invertir en instrumentos financieros<sup>74</sup>. En el caso de las asociaciones solidaristas, esta reserva (15 por ciento de los ingresos) se valoró en 460 millones

de dólares de los Estados Unidos (equivalente a 247.480 millones de colones a finales del año 2015 (La Nación, 26 de abril de 2016). De aprobarse la reforma, el movimiento solidarista espera sufrir pérdidas en el orden de 27,9 millones de dólares de los Estados Unidos (equivalente a 15.000 millones de colones). Otras propuestas regulatorias requerirían una certificación de reservas mensual, en vez de bianual, lo cual aumentaría los costos administrativos, un aspecto especialmente oneroso para las asociaciones pequeñas (Diario Extra, 10 de mayo de 2016). El resultado de una reducción de ingresos y un aumento en los costos administrativos probablemente sería la desaparición de algunas de las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas, así como fusiones, con el fin de reducir costos de transacción por medio de economías de escala. (*La Voz Cooperativa* 2016a; La Nación, 21 de mayo 2013; Monge 2016).

Los líderes del movimiento solidarista han subrayado la contradicción aparente entre el discurso gubernamental que favorece a la ESS y las políticas de reglamentación financiera propuestas, que pueden perjudicar a las organizaciones ESS<sup>75</sup>.

### *La competencia desleal*

Otra dimensión de la coherencia de políticas está relacionada con la desigualdad de condiciones entre las empresas convencionales con fines de lucro y los emprendimientos ESS. Hay varios ángulos a esta cuestión. En primer lugar, como acabamos de ver, la creciente reglamentación financiera tiene el efecto de crear condiciones más restrictivas para la democratización del crédito, lo que afecta sobre todo a los pequeños productores y emprendimientos. En segundo lugar, las iniciativas de políticas pueden estar sesgadas a favor de la empresa privada, como suele ocurrir en el caso de los incentivos asociados con un modelo de desarrollo exportador o que pretende atraer a la inversión extranjera directa. Esto también es evidente en los programas que favorecen a las pequeñas y medianas empresas que suelen enfatizar el empresario o la empresa individual en vez de las cooperativas u otras formas de economía asociativa.

<sup>73</sup> Entrevista a Lorena Altamirano.

<sup>74</sup> Véase *La Voz Cooperativa*, 2016a.

<sup>75</sup> Entrevista a Guido Monge; véase también *La Voz Cooperativa*, 2016a.

En tercer lugar, los reglamentos asociados con las cooperativas pueden tener el efecto de utilizar para otros fines, recursos que se podrían utilizar para competir con mayor eficacia con las empresas privadas. Huaylupo ha descrito este proceso como sigue:

(...)el sector cooperativo tiene exigencias adicionales a las establecidas con las empresas privadas no cooperativas, con las cuales interactúan e incluso compiten en el mercado nacional (...)Pero, el asunto no se detiene ahí porque la cooperativa, adicionalmente, soporta una serie de cargas y transferencias para fomentar educación y bienestar social de los asociados entre otros fines, así que el nivel de gastos y contribuciones de éstas es mucho más elevado que el de la empresa de carácter privado» (Huaylupo 2003, quién cita también a López, 2002: 21).

## Participación

El hecho de posicionar a la ESS como un componente medular de la transformación asociada con un desarrollo inclusivo y sostenible podría aportar beneficios en términos no solo de generación de empleo y reducción de la pobreza, sino también de solidaridad, cohesión social y democracia participativa. Un estudio de las Naciones Unidas sobre la inclusión social y la coexistencia en Costa Rica hace notar que si bien ciertas formas de solidaridad entre individuos son evidentes, «se practica, sin embargo, una solidaridad básica. Es decir, se trata de una solidaridad que se expresa mediante esquemas sencillos, que no representen compromisos de largo plazo, y que no comprometen el patrimonio o el nombre de quien otorga el apoyo» (PNUD 2013).

El cuadro con relación a la participación es igualmente mixto. El mismo estudio comenta que «sólo 5 por ciento de la población participa activamente en alguna agrupación política y una de cada tres personas participa en organizaciones civiles». Un 41 por ciento de la población encuestada dijo haber participado en reuniones de asociaciones o partidos políticos, una cifra que es la

más baja en la región de América Latina y el Caribe (PNUD 2013, citando la encuesta de LAPOP 2012).

No obstante, si se extiende la definición de participación más allá de la agencia de las personas en la sociedad civil y en organizaciones políticas, para abarcar también acción colectiva dirigida a la movilización de recursos<sup>76</sup>, entonces, como ya se mencionó más arriba (véase cuadro 1), el grado de participación es alto. También es notable el grado hasta el cual varios sectores de la ESS están organizados y vinculados desde la base hasta el nivel nacional, por medio de asociaciones primarias, secundarias y paraguas. La principal excepción en este sentido son las así llamadas asociaciones 218.

El estudio del PNUD también hace notar la limitada naturaleza de la carpeta de acciones empleada por actores y movimientos para influir y controlar a las instituciones externas que afectan sus vidas. Aquí reside una de las contradicciones de una democracia meramente formal, en la que la «ciudadanía activa» puede ser reducida a votar cada cierto tiempo en una elección, para luego confiar en que los representantes elegidos tomarán las acciones pertinentes: «En ese sentido, se podría afirmar que la población se inclina por un «confort electoral», que consiste en limitarse a votar sin apostar a grandes esfuerzos en la construcción de las opciones partidarias, un cierto «dejar a otros» la responsabilidad de establecer los programas y luego escoger entre la «oferta disponible» (PNUD 2013).

El mismo estudio ilustra la tendencia de que la incidencia ocurre principalmente por medio de canales institucionales formales para el diálogo. Asimismo, afirma que la naturaleza restringida de contestación e incidencia tiende a concentrarse en temas muy específicos y a ser de relativamente de corta duración. Esto fue evidente en el año 2000, cuando un grupo diverso de sindicatos y movimientos de productores, mujeres, estudiantes, indígenas y otras organizaciones se juntaron exitosamente para frenar una variedad de

<sup>76</sup> Esto forma parte de la definición de participación acuñado por UNRISD a finales de los años setenta (UNRISD 2003).

anteproyectos de ley orientadas a privatizar parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ente corporativo de telecomunicaciones y energía.

Asimismo, durante el período de acumulación de fuerzas y la secuela del referendo sobre si el país debía o no formar parte del tratado regional de libre comercio CAFTA-DR, los ciudadanos formaron «comités patrióticos» en barrios y municipalidades de todo el país, para informar al resto de la sociedad y oponerse a la ratificación del tratado (Chinchilla, sin fecha, Rayner 2008).<sup>77</sup> Este proceso forjó alianzas entre numerosos movimientos sociales, entre ellos sindicatos, estudiantes, ecologistas, campesinos, cooperativistas, pueblos indígenas y mujeres, así como grupos religiosos y medios alternativos (Solís 2011).

Después del referendo, el agotamiento y sentimiento de pérdida de las personas participantes hicieron que disminuyera la participación en los espacios comunitarios y de articulación nacional. Los desacuerdos acerca de asuntos de estrategia resultaron en la desarticulación de las coaliciones que se habían formado (Solís 2011).

La investigación realizada para el presente informe sugiere que en la actualidad va en aumento la participación y la ciudadanía activa relacionada con la ESS. Esto es aparente en diversos aspectos:

- hay nuevas organizaciones que trabajan en incidencia y movilización de recursos, tales como CANAESS y RedESS;
- se han creado o reactivado una cantidad de foros para el diálogo e interacción con partes interesadas, entre ellos iniciativas asociadas con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Dinadeco, la Comisión Especial de ESS de la Asamblea Legislativa y los programas de desarrollo del Estado, así como redes de la ESS; y
- se están forjando alianzas entre sectores y movimientos de la ESS.

Este último aspecto es evidente, por ejemplo, en el esfuerzo de los movimientos solidaristas y cooperativos y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal de aliar para oponerse a las reformas propuestas a las regulaciones financieras<sup>78</sup>. Otros ejemplos son la participación de RedESS, PECOSOL y otras organizaciones en la Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación en Centroamérica (ADHAC), la participación conjunta de la RedESS y la CANAESS en algunos foros y los estrechos vínculos entre RedESS y otras, tales como el movimiento Cultura Viva Comunitaria, el movimiento de mujeres productoras, la Coordinadora de Mujeres Campesinas y el movimiento de economía feminista Mesoamericanas en Resistencia por una Vida Digna.

Asimismo, es obvio que la experiencia de activismo y contestación asociada con la privatización y el CAFTA-DR no se ha agotado. Ha sido desencadenada una vez más, ahora por la posibilidad de que Costa Rica se una a la Alianza del Pacífico, un pacto de integración económica que incluye a Chile, México, Colombia y Perú, y que según los líderes en el sector de la agricultura, tendría implicaciones negativas para las cooperativas de productores y otras áreas de la agricultura (La Voz Cooperativa 2016b).

Varias de las organizaciones ESS más establecidas, en particular los movimientos solidaristas y cooperativos, también se han comprometido a aumentar su participación en tareas de incidencia. Para el movimiento solidarista, esta decisión viene luego de la aplicación de regulaciones y otras medidas que se considera están haciendo retroceder avances logrados en las décadas anteriores. En este contexto, el movimiento reconoce que si no se moviliza de manera más efectiva, es probable que siga la tendencia actual<sup>79</sup>. Asimismo, el movimiento reconoce que ha sido demasiado cauteloso en su interpretación de una cláusula en la ley que rige las asociaciones solidaristas y que

<sup>77</sup> Los partidarios del 'No' perdieron por escaso margen del referendo.

<sup>78</sup> Véase *La Voz Cooperativa*, 2016a.

<sup>79</sup> Entrevista a Guido Monge.

prohíbe la participación política. Como explica el vicepresidente del Movimiento Solidarista Costarricense, esta cláusula se aplica a actividades partidarias, no a la incidencia: «Leímos mal la ley [y como consecuencia] nos quedamos guardaditos en las paredes de la empresa generando proyectos y programas interesantísimos (..) pero dejamos de tener voz, dejamos de incidir, entonces el solidarismo ha sido sistemáticamente golpeado por las políticas públicas en material de reforma tributaria, la reserva de liquidez y el régimen de pensiones»<sup>80</sup>.

En el XII Congreso Nacional de Cooperativas celebrado en 2010, el movimiento de cooperativas también se comprometió a adoptar un papel más protagónico:

A pesar de todas [las] condiciones favorables [que goza], el movimiento cooperativo aún no asume su rol rector en el campo económico y social, ni lidera los programas de empleo e ingreso, aunque tiene todas las condiciones para lograrlo. Ello implica, como señala el XII Congreso Cooperativo Nacional, incrementar su proactividad, su capacidad de convocatoria y de gestión. Esas capacidades de gestión y de liderazgo, en muchos casos deficientes y en otros carentes de proactividad, son un lastre a superar. (De Cardenas y Mora 2013).

Sin embargo, la creación de coaliciones y alianzas para promover la ESS ha sido socavada por las tensiones y divisiones dentro de la misma comunidad de la ESS, como se mencionó anteriormente. También, hay que notar la respuesta ante el concepto de ESS de potenciales aliados como algunos sectores del movimiento sindical independiente. Existen sindicatos que han reconocido intereses comunes con la ESS, generando planteamientos. Esto fue el caso por ejemplo de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) que incorporó en su Estatuto Orgánico en el 2008 el fomentar proyectos

de economía social<sup>81</sup>. La Confederación Rerum Novarum también acordó identificar proyectos que pueden desarrollar en el marco de la ESS en su congreso del 2015. Además, algunos sindicatos agrícolas se han identificado con el tema de la ESS y forman parte de algunas de las redes nacionales y desde ahí han aportado a la construcción de la diversidad de estos espacios y en el posicionamiento ante el proyecto de ley marco, ya sea desde estas organizaciones de segundo grado o directamente<sup>82</sup>. A pesar de esas iniciativas y de la articulación con la ESS, el sindicalismo independiente no ha sido un actor principal en los procesos de posicionamiento de la ESS en Costa Rica como si lo ha sido en algunos otros países latinoamericanos como Brasil o Bolivia.

Las tensiones dentro de la comunidad de la ESS han sido explicadas en términos de diferencias de perspectiva entre los movimientos 'viejos' y 'nuevos', así como entre organizaciones y estructuras a nivel de base y los que se encuentran en posiciones de mando. La falta de cohesión en la 'comunidad' de la ESS podría muy bien ser su talón de Aquiles.

En este sentido, otro importante reto es el papel que juega CONACOOOP como organización paraguas del movimiento cooperativo. Si bien es cierto que se encuentra bien posicionado para jugar un papel protagónico en la promoción de la ESS, parece ser que se ha dividido en el contexto de la polémica actual sobre la Ley Marco de ESS, en vez de situarse como líder en una lucha más amplia por el desarrollo inclusivo. Su posición privilegiada

<sup>81</sup> «Crear, estimular, fomentar, administrar o subvencionar proyectos, instituciones, establecimientos u obras sociales de utilidad común, tales como asociaciones, cooperativas, entidades deportivas, proyectos turísticos, recreativos, culturales, educacionales, de asistencia y previsión, y/o afines. Para tal efecto podrá desarrollar proyectos productivos de economía social, entendidos como aquellos proyectos sin ánimo de lucro, de carácter asociativo, solidarios y democráticos, orientados a la satisfacción de los intereses económicos y sociales de las personas afiliadas, así como a la generación de recursos para la atención de sus objetivos establecidos en la Constitución Política, los convenios internacionales de OIT, las leyes y este Estatuto».

<sup>82</sup> La Unión de Productores Agrícolas, UPA NACIONAL envió sus apreciaciones positivas y observaciones sobre el proyecto de ley marco de ESS en el momento de consulta en el 2015.

<sup>80</sup> Como resultado de la reforma de las pensiones (2002), un porcentaje significativo de la contribución del empleador a la asociación solidarista fue desviada al régimen de pensiones. La consecuencia de esto fue que unas 200 asociaciones dejaron de existir debido a la falta de financiación (entrevista a Guido Monge).

en la ESS, sumado a los principios medulares de solidaridad que rigen el movimiento cooperativista a nivel mundial, lo coloca en una situación única para construir un movimiento más amplio a favor del cambio transformador. Aquí hay algunos paralelos con el papel que jugaron los sindicatos en la Europa de postguerra en el siglo veinte, en la que se aliaron con grupos subalternos para forjar una amplia coalición que logró reformas institucionales progresistas, entre ellas el Estado de bienestar social.

El movimiento cooperativo costarricense ha jugado este papel en el pasado. En el entorno de una sociedad que antes de 1948 era dividida y políticamente conflictiva, el movimiento cooperativo en Costa Rica empezó a preocuparse con su compromiso social con la sociedad en su conjunto, y se volvió un actor corporativista capaz de participar en el diálogo social con el Estado, el sector privado y los sindicatos (Huaylupo 2003).

Las redes emergentes de la ESS como RedESS también deben acercarse más a los movimientos que le preceden y sus instituciones representativas. Existe la preocupación por parte de los líderes establecidos por el movimiento cooperativo de que las iniciativas y los actores no hayan respetado la institucionalidad existente que se ha consolidado durante las últimas décadas<sup>83</sup>. Pero en este sentido RedESS y otras organizaciones incipientes se enfrentan a un dilema. Por un lado, una red que dice representar la diversidad de la ESS no puede ser vista como excluyente de actores protagónicos en el sector. Por otro, los sectores que representa en la actualidad abarcan aquellos que históricamente han tenido una voz y representación limitada. Para evitar ser cooptados o dominados por otros intereses sectoriales, es importante que primero consoliden sus voces y programas de acción.

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal representa una luz de esperanza gracias a la posibilidad de forjar un movimiento nacional de ESS, que a través de su Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras, es la única institución que efectivamente reúne a los diferentes actores e intereses en la ESS. No obstante, hasta hace poco la Asamblea había sido seriamente debilitada. Si bien

es cierto que el papel que podría jugar en el futuro depende hasta cierto punto de las reformas jurídicas que actualmente se están considerando en la Asamblea Legislativa, los acontecimientos recientes son un buen augurio para la incidencia a favor de la ESS. No solo la Asamblea se ha reactivado, con la consiguiente recuperación de influencia y poder de convocatoria, sino que está adoptando una posición propositiva en apoyo a un enfoque integrador con relación a la ESS y tomando la iniciativa para elevar la visibilidad de la ESS.

## Sostenibilidad de las iniciativas públicas

El análisis que se realiza más arriba destaca el hecho que la ola actual de institucionalización está estrechamente asociada con algunos líderes de un partido político en particular y un gobierno de turno que seguirá administrando el país hasta el año 2018. No solo se le está agotando rápidamente el tiempo, sino el PAC como partido es frágil al ser minoritario y al mismo tiempo está afectada por las divisiones internas, una de ellas relacionada precisamente con el proyecto de la ESS. Subsiste por lo tanto una seria interrogante acerca de si los esfuerzos actuales para expandir y consolidar el apoyo estatal para la ESS lograrán sus objetivos antes del cambio de gobierno.

Si la «política del partido» puede llegar o no a ser una «política de Estado», o sea, ser institucionalizada, depende de varios factores instrumentales. El más evidente es que, para utilizar la expresión utilizada por varios entrevistados, la ESS podría ser «blindada» por las propuestas legislativas actuales, específicamente la Ley Marco de ESS. También es pertinente el proyecto de ley de reforma a la legislación actual relacionado con el aseguramiento de la autonomía del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Asimismo, sería necesario consolidar la financiación relacionada con la nueva institucionalidad. Como vimos más arriba, hay serias limitaciones presupuestarias que afectan muchas de las nuevas iniciativas y reformas institucionales que tienen como meta apoyar a la ESS. Esto refleja un marcado contraste con los instrumentos financieros bastante

<sup>83</sup> Entrevista a Freddy González.



solidos que brindan apoyo a los sectores más establecidos de la ESS. Quizás esta sea la principal lección que se puede extraer de la historia de la ESS en Costa Rica. Los instrumentos financieros legalmente establecidos fueron cruciales para el desarrollo de algunos sectores en particular. Sin embargo, no forman parte del proyecto de ley propuesto, que no pasa de hacer un llamado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que ofrezca un apoyo presupuestario para el trabajo del propuesto Consejo de ESS y la DESS. Asimismo, insta a las instituciones financieras, inclusive la banca estatal, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal e INFOCOOP a «crear programas de financiamiento y apoyo para el desarrollo de proyectos técnicamente viables»<sup>84</sup>.

En segundo lugar, la ESS debe llegar a ser parte de la cultura política dominante. Una manera en que se puede lograr esto es si el posicionamiento actual de la ESS en los planes nacionales de desarrollo relacionados con la reducción de la pobreza y la generación de empleo da frutos. Si el papel de la ESS para lograr los objetivos de desarrollo básicos se vuelve más aparente, es también probable que otros partidos y gobiernos tomen nota de este hecho<sup>85</sup>.

Otra manera de integrar a la ESS en la cultura política en sentido amplio es al fortalecer la visibilidad de la ESS. Hasta hace poco el concepto era relativamente desconocido o mal comprendido. Hoy en día, esto está cambiando: no solo las instituciones estatales y organizaciones y redes de la ESS utilizan el concepto, sino que lo hacen también los medios de comunicación y los círculos académicos. La polémica suscitada alrededor del proyecto de ley es motivo de preocupación

en lo concerniente a la trayectoria futura de la institucionalización de la ESS, pero al menos ha servido para aumentar su visibilidad al cautivar la atención de los medios nacionales, la clase política y del público en general.

Finalmente, el que la institucionalización siga su curso depende de la efectiva participación de actores de la ESS en el proceso político y de formulación de políticas, así como de su capacidad para crear una amplia coalición para su promoción. Si bien los espacios para la participación han aumentado mucho en años recientes, existe siempre una considerable incertidumbre acerca de las perspectivas para la construcción de un movimiento cohesivo por el cambio.

Lo que queda claro con lo señalado más arriba es que la tarea de institucionalizar el apoyo estatal a la ESS enfrenta serios retos, más allá del enfoque sectorial que ha venido evolucionado en el tiempo. Hay elementos de primer orden para la institucionalización sectorial, como son un poderoso movimiento social por el cambio y apoyo financiero establecido por ley, condiciones que no se están dando en el contexto actual de Costa Rica. Además, el entorno macroeconómico y político significa que hay limitaciones adicionales.

En el contexto descrito más arriba, no habrá una solución rápida para la institucionalización a corto plazo de la ESS. Por el contrario, parece que será un proceso prolongado. Por otra parte, está cobrando impulso a medida que el concepto y las prácticas de la ESS ganan mayor visibilidad a los niveles local y nacional y su papel en el desarrollo social y económico es reconocido en las esferas de política y de formulación de políticas.

<sup>84</sup> Artículo 16 del proyecto de Ley Marco de Economía Social Solidaria, Comisión Especial de Economía Social Solidaria.

<sup>85</sup> Aquí es pertinente la experiencia con los programas de transferencia condicionada de efectivo que se llevaron a cabo en Brasil, y que luego siguieron existiendo y hasta fueron expandidos bajo diferentes gobiernos (UNRISD 2016).

## Comentarios finales

Como muchos otros países, Costa Rica se encuentra en línea divisoria de su camino al desarrollo. Las viejas fórmulas de desarrollo han llegado a ciertos límites (PEN 2014, 2015). En el informe «Estado de la Nación» (PEN 2014) la pregunta que se plantea es la siguiente: «¿[C]ómo introducir nuevas reglas de producción, distribución social y participación en la gestión pública sin perder dinamismo económico, afectar las condiciones de vida de la población y la estabilidad democrática? Y ¿cómo hacerlo sin comprometer las fortalezas históricas que se ha logrado acumular?».

Hay un creciente reconocimiento de que la ESS puede jugar un papel importante en este sentido. Las recientes iniciativas por parte del gobierno, la legislatura y la sociedad civil para promover la ESS en Costa Rica son similares a las que existen en varios otros países donde los gobiernos reconocen cada vez más el aporte actual y potencial al desarrollo incluyente de la ESS. En este sentido Costa Rica forma parte integral de un movimiento global de ESS que ha ganado impulso en los últimos años (Utting 2015). Se trata de un movimiento que reconoce el papel que la ESS puede jugar al tratar con las contradicciones del camino neoliberal hacia el desarrollo al reintroducir consideraciones éticas al quehacer económico y al lograr los objetivos de desarrollo básicos asociados con la reducción de la pobreza y la desigualdad, la generación de empleo y el empoderamiento económico de los pequeños productores.

Por otra parte, comparado con la mayoría de los otros países, Costa Rica está bien ubicada para posicionar a la ESS en el centro de la nueva agenda de desarrollo para un desarrollo inclusivo y sostenible. Como se examinó en este trabajo, varios sectores de la ESS ya están consolidados, los principales mecanismos de apoyo están establecidos legalmente, y existe una gama de instituciones públicas y organizaciones paraguas que atiende a los intereses de los actores en la ESS.

Una cuestión central que se planteó en la introducción a este trabajo fue si las oportunidades, los incentivos y los espacios para la ESS que han surgido en los últimos años pueden ser institucionalizados en maneras que fortalecen el papel de la ESS en el desarrollo inclusive y sostenible. En este sentido, hay una cantidad de condiciones en el contexto que señalan un buen augurio. El aumento y la institucionalización actual de la ESS forman parte integral de una transición social y política más amplia que ha ocurrido desde los primeros años del milenio (Solís 2011). Forman parte de esta transición:

- un creciente reconocimiento de la necesidad de enfrentar de manera propositiva los problemas de un aumento en la pobreza y la desigualdad, así como una gobernanza poco ética;
- una creciente conciencia de la necesidad de un cambio político e institucional más profundo;
- el debilitamiento de la hegemonía bipartidista, el aumento en la política de coaliciones y espacios más amplios para las fuerzas políticas progresistas;
- en el contexto del declive del Estado benefactor han surgido espacios para el suministro de servicios sociales que difieren de los patrones convencionales de privatización y comercialización;
- nuevas formas de trabajar en red y alianzas para obtener voz e influencia, un diálogo entre múltiples partes interesadas relacionadas con el diseño de políticas y su ejecución, así como expresiones de ciudadanía activa centrada en gran medida en la lucha contra la privatización y liberalización del comercio;
- la expansión de la orientación de los programas de reducción de la pobreza para que vayan más allá de la protección social y el desarrollo de micro y pequeñas empresas y en dirección al empoderamiento económico, o sea, un enfoque socioproductivo, así como formas asociativas de emprendimiento; y

- una tendencia política que reconoce que los considerables recursos dirigidos a la ESS se concentran en determinados sectores y organizaciones, y que hay que democratizar el acceso al financiamiento y a servicios de apoyo para pequeños productores y emprendimientos asociativos.

En términos más concretos, en este trabajo hemos identificado numerosas iniciativas de políticas públicas que buscan ir más allá de un enfoque sectorial fragmentado o un enfoque clientelista hacia la ESS que ha predominado en décadas anteriores. El nuevo enfoque pretende reconocer una gama más amplia de actores económicos y sociales que operan según principios y prácticas que son conducentes a un desarrollo inclusivo y sostenible. Tales condiciones y contextos apuntan a la posibilidad de construir un entorno habilitador para la expansión y consolidación de la ESS. No obstante, hay varios desafíos importantes que dificultan la realización de este potencial, como sigue:

- i. un Estado que ha sido debilitado por los procesos de reformas neoliberales y la pérdida de legitimidad;
- ii. un contexto macroeconómico desfavorable para el desarrollo de la ESS asociado con la regulación financiera, la crisis fiscal y los efectos contradictorios del libre comercio;
- iii. en relación con la crisis fiscal, el hecho de que la institucionalización de la ESS en la Costa Rica de hoy carece de la «varita mágica» que facilitó el desarrollo sectorial de la ESS en el pasado, o sea, mecanismos financieros innovadores;
- iv. una cultura política que es adversa a expandir los límites del cambio institucional y de políticas, así como una resistencia institucional que obstaculiza el cambio progresista;

- v. el aumento de fuerzas políticas progresistas que son dados al faccionalismo; y dirigencias de sectores empoderados de la ESS enfocados en proteger lo suyo a costa de la solidaridad con otros sectores más débiles; y
- vi. una 'comunidad' de ESS dividida.

El riesgo consiste en que estas condiciones terminen por socavar los esfuerzos que se están realizando para institucionalizar la ESS y diluyan su programa. El concepto de la ESS que ha surgido a nivel internacional ha fusionado dos corrientes distintas; la primera se centraba en la economía social, que abarca formas tradicionales de cooperativas y asociaciones que trabajaron para fortalecer la protección social dentro de las reglas del juego tradicionales, y la otra estuvo más centrada en la economía solidaria, que buscaba transformar de manera más fundamental las relaciones de poder, así como los patrones de consumo y producción ambientalmente destructivos.

La trayectoria futura de la ESS en Costa Rica dependerá de cómo se desenvuelven las oportunidades y los desafíos descritos en este trabajo. Esto determinará si los avances pasados y recientes en el desarrollo de la ESS se van a revertir, si la agenda de políticas públicas para la ESS seguirá aferrada a un enfoque sectorial, o si Costa Rica puede aprovechar un rico historial de acción colectiva y pública para democratizar el acceso a los servicios de apoyo y fortalecer el empoderamiento económico y político de un conjunto aún más amplio de trabajadores y productores.

# Bibliografía

- Abdallah Arrieta, Leda. Sin fecha. «Solidarismo: nuevo referente 'laboral' del libre comercio». Revista Jurídica IUS Doctrina. Portal de Revistas Académicas, Universidad de Costa Rica.  
<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13544>
- Acevedo Villalobos, Damaris. 2011. *Las Asociaciones Solidaristas del Sector Público y el Aporte Patronal. Caso: Asociación Solidarista de Empleados del Patronato Nacional de la Infancia*. Tesis de licenciatura. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. [http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t11-las\\_asociaciones\\_solidaristas\\_del\\_sector\\_publico\\_y\\_el\\_aporte\\_patronal.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t11-las_asociaciones_solidaristas_del_sector_publico_y_el_aporte_patronal.pdf)
- Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. 2000. *Economía Social: Experiencias y Estrategias*. Ponencias y Conclusiones del I Simposio de Economía Social. San José, 23-24 de marzo. San José: ATT Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
- Banco Central de Costa Rica. 2012. Informe Mensual de Coyuntura Económica. División Económica Diciembre.
- Barrantes, Rolando. 2015. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Economía Social Solidaria. Hotel Radisson, San José, 16 de julio.
- Campos Jiménez, Carlos María y José Luis González Ramos. 1977. *Notas y documentos sobre desarrollo comunal en Costa Rica*. En Jiménez Zúñiga, Gerardo H. (2012) *Desarrollo Comunal en Costa Rica: Una simbiosis entre el Estado y la comunidad organizada*.  
[http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=19&fid=doc\\_digital&pid=6](http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=19&fid=doc_digital&pid=6)
- Chinchilla Montes, Marcos. 2009. *Los Comités Patrióticos: nuevas manifestaciones de la participación social en Costa Rica* <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000218.pdf>
- Coraggio, José Luis. 2014. *La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina*. SSE Documento ocasional núm. 7. Ginebra: UNRISD.
- . 2015. *Institutionalising the Social and Solidarity Economy in Latin America*. En Utting P. (ed.). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Londres: Zed Books.
- Diario Extra, 2016. Solidaristas y cooperativistas anuncian alianza. 10 de mayo.
- Dinadeco. (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). 2014. Informe de Gestión 2010 – 2014.  
[http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=19&fid=doc\\_digital&pid=25](http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=19&fid=doc_digital&pid=25)
- EF (El Financiero) 2016. «Banco Popular girará ₡109.000 millones por ahorro obligatorio». 12 de julio.
- E&N. 2014. «Costa Rica: utilidad del Banco Popular cae 17 por ciento». 22 de enero. <http://www.estrategiaynegocios.net/csp/mediapool/sites/EN/CentroAmericayMundo/CentroAmerica/CostaRica/CRNegocios/story.csp?cid=562880&sid=1436&fid=330>.

- Fonteneau, B., N. Neamtan, F. Wanyama, L. Pereira Morais, M. de Poorter y C. Borzaga (2011) *Social and Solidarity Economy: Our common road towards Decent Work ILO Reader*, preparado en apoyo a la Segunda Academia sobre Economía Social y Solidaria, 24-28 de octubre de 2011, Montréal, Canadá, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Turín.
- Gobierno de Costa Rica. 2014. Tejiendo Desarrollo. <http://www.tejiendodesarrollo.go.cr/>
- Gobierno de Costa Rica e IMAS. 2015. Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo. [imas.go.cr/ayuda\\_social/plan\\_puente/Resumen%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf](http://imas.go.cr/ayuda_social/plan_puente/Resumen%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf)
- Hernández, Víctor. 2007. La capacitación en el sector público costarricense. San José: Facultad de Ciencias Económicas.
- Huaylupo Alcázar, Juan A. 2003. *Las Cooperativas en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033284.pdf>
- INFOCOOP. 2015. *Auditoría Interna. Análisis de la Política de Crédito y Estructura de Tasas de Interés del INFOCOOP. Informe final de Auditoría*. Julio de 2015.
- Jansen, Hans, Morley, Sam y Máximo Torero. 2007. *Impacto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica en la agricultura y el sector rural en cinco países centroamericanos: Resumen Ejecutivo*. San José, C.R.: Proyecto RUTA; IFPRI.
- Jiménez Gómez, Roberto. 2004. *Costa Rica y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos* Revista de Ciencias Sociales 103-104: 57-74, 2004 (I-II) <http://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/103-104/04-JIMENEZ-57-74.pdf>
- Jiménez Zúñiga, Gerardo H. 2012. *Desarrollo Comunal en Costa Rica. Una simbiosis entre el Estado y la comunidad organizada*. Unidad de Información y Comunicación. DINADECO. <http://www.buenastareas.com/ensayos/Desarrollo-Comunal-En-Costa-Rica/4770161.html>
- La Nación. 1996. «Creación de empresas divide al ICE». 24 de febrero.
- . 2001. «Sindicatos del ICE aferrados a millonario negocio.» 30 de setiembre.
- . 2013. «Cooperativas de ahorro y crédito hacen sus números para sobrevivir a reglas de Sugef.» 21 de mayo.
- . 2013. «Banco Popular: 44 años de servicio a los trabajadores.» 27 de julio.
- . 2014. «Primera dama presenta programa a su cargo.» 25 de octubre.
- . 2015. «Banco Nacional distribuye ₡11.490 millones de utilidades del 2014 a cuatro entidades.» 10 de febrero.
- . 2015. «Cruzar de la pobreza al desarrollo.» 27 de marzo.
- . 2015. «Mayoría de diputados quiere que cooperativas vendan agua.» 6 de junio.

- . 2015. «Economía social solidaria.» 9 de julio.
- . 2015. «Ministro de Trabajo cauto sobre proyecto de ley sobre economía social solidaria.» 14 de agosto.
- . 2015. «Entidades públicas impulsan 18 proyectos para desarrollo en comunidades rurales». 26 de agosto.
- . 2015. «AyA lanza política para acercarse más a Asadas».
- . 2015. «Solidaristas recibirán unos \$826 millones en excedentes.» 16 de noviembre.
- . 2016. Presidente de Uccaep: «Ojalá que el nuevo ministro de Trabajo no tenga ideología que le impida hacer la tarea». 17 de marzo.
- . 2016. «Economía social solidaria dividió a jefes de Trabajo.» 17 de marzo.
- . 2016. «Polémico proyecto de Ley de Economía Social Solidaria avanza en la Asamblea.» 20 de abril.
- . 26 de abril, 2016. «Solidaristas critican cambio en inversión en fondo de liquidez.»

La Voz Cooperativa. 2016a. «Oposición absoluta de cooperativas de ahorro y crédito a propuesta del Central.» 1. de junio.

— . 2016b. «Presidente de la Cámara de Agricultura afirma que sector agrícola está alerta» 28 de julio.

León Sáenz, Jorge. 2012. *Historia Económica de Costa Rica en el Siglo XX*. Tomo II: La Economía Rural. UCR-IICE-CIHAC.

Loría Sagot, Miguel A. 2013. *El Sistema Financiero Costarricense en los Últimos 25 Años: Estructura y Desempeño*. Academia de Centroamérica. San José. <http://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2014/03/MOMOGRAFIA-1-Loria-CARTA2-final.pdf>

Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea 2013. *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 «Alberto Cañas Escalante». MIDEPLAN: San José, CR.

Mondol Velásquez, Miguel Ángel. 2010. Orígenes del desarrollo comunal institucionalizado en Costa Rica. Cuadernos de Investigación UNED. Vol. 2(1): 69-83, junio.

Monge, Guido Alberto. 2016. «Oposición total del movimiento Solidarista a reforma sobre reserva de liquidez.» Movimiento Solidarista. Edición 2. Enero-Febrero. pág .4.

Morales, Yasy. 2014. «Procesos de incidencia política de la Economía Social Solidaria en relación al Estado en Costa Rica entre el 2000-2014.» Trabajo Final del curso: Estructura Sociopolítica del Estado. Maestría Centroamericana en Sociología. Mimeo, Universidad de Costa Rica.

MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). 2015. Anuario Estadístico del MTSS.

- Movimiento Solidarista Costarricense. 2015. Retos del Solidarismo en el Desarrollo Nacional. XXIX Congreso Nacional Solidarista. Centro de Convenciones, Hotel Wyndham Herradura. 19 de julio.
- Obando Silva, Yanory. 2010. «Manos fuera del Banco Popular piden sectores sociales al Gobierno». Unidad de Información y Comunicación, ANEP. Semanario Universidad  
<http://www.anep.or.cr/article/manos-fuera-del-banco-popular-piden-sectores-socia/>
- PAC (Partido de Acción Ciudadana). 2013. Plan Rescate 2014-2018: Trabajo, Progreso y Alegría.  
[http://electoral.estadonacion.or.cr/files/pac/PAC\\_propuesta2014.pdf](http://electoral.estadonacion.or.cr/files/pac/PAC_propuesta2014.pdf)
- PEN (Programa Estado de la Nación). 2014. Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. PEN: San José C.R.
- . Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. PEN: San José C.R.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. San José: PNUD.
- Rayner, Jeremy, Rev. 2008. «Vecinos, Ciudadanos y Patriotas: Los Comités Patrióticos y el Espacio-Temporalidad de Oposición al Neoliberalismo en Costa Rica». Revista de Ciencias Sociales #121: 71-87 / 2008.
- Sánchez Boza, Roxana. 2015. «Sistemas de crédito cooperativo: defensa del modelo». Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo». # 49. <http://baidc.revistas.deusto.es/article/view/750>
- Solís Rivera, Luis Guillermo. 2010. «Transición y nueva política en Costa Rica». Revista Temas, # 14.
- Trejos, María Eugenia. 2005. *Las reformas laborales y la acción sindical en Costa Rica*. In María Roquebert León (Ed.) Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica). Panamá: Fundación Friedrich Ebert/ Editora Novo Art, S.A.
- UNRISD (Instituto de Investigación para Desarrollo Social de las Naciones Unidas). 2003. *Research for Social Change*. Ginebra: UNRISD.
- . 2016. *Social and Solidarity Economy: An innovative pathway to sustainability. Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Ginebra: UNRISD.
- UNTFSSSE (United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy). 2014. *Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development*. Disponible en [www.unrisd.org/sse](http://www.unrisd.org/sse).
- Utting, Peter. 2015. *Introduction: Scaling up Social and Solidarity Economy*. In Utting (ed.), *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Londres: Zed Books.  
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=0E6AD972672826FFC1257E12005DFD1C&parentdoctype=documentauxiliarypage&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/0E6AD972672826FFC1257E12005DFD1C/\\$file/Introduction%20SSE.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=0E6AD972672826FFC1257E12005DFD1C&parentdoctype=documentauxiliarypage&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/0E6AD972672826FFC1257E12005DFD1C/$file/Introduction%20SSE.pdf)
- Utting, Peter, van Dijk, Nadine y Marie-Adélaïde Matheï. 2014. *Social and Solidarity Economy: Is There a New Economy in the Making?* Documento ocasional 10. Ginebra: UNRISD.

# Anexo I. Listado de personas entrevistadas y consultadas

30 de mayo al 3 de junio 2016

Nombre	Organización/Institución
Víctor Hugo Morales Zapata	Presidente Comisión Especial de Economía Social Solidaria
Luis Delgado González	Representante del Cooperativismo Autogestionario en la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).
Francia Borowy	Directora Ejecutiva, Comité Nacional de Mujeres Cooperativistas
Junta Directiva (9 personas)	INFOCOOP
Freddy González	Secretario Ejecutivo CONACOOOP
Harys Regidor	Director DINADECO
Alida Sigüenza	Asociaciones de productores; productora agrícola asociada
Carlos Hernández	Equipo Dinamizador de la Red de Economía Social Solidaria.
Marvín Rodríguez	Presidente Directorio de Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Olga Morera	Directora de la Dirección de Economía Social Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Guido Alberto Monge	Vicepresidente, Movimiento Solidarista Costarricense
Fresia Camacho	Directora de la Dirección de Cultura, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
Lorena Altamirano	Junta Directiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
Harold Villegas	Viceministro de Economía Social Solidaria y Asuntos Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Marta Villegas	Vicepresidenta, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO)
Paola González	Directora Ejecutiva, Cámara Nacional de ESS (CANAESS)
Rolando Barrantes	Asesor en temas de Economía Social Solidaria
PECOSOL	Francia Borowy, Luis Delgado, Arturo Piedra Santa (Cooperativas de las Americas/ACI), Martha Castro Zúñiga, Presidenta de la Comisión Permanente de Autogestión (CPCA) y Vicepresidenta del Comité Nacional de Mujeres Cooperativistas (CNMC), Shirlene Chaves Carballo, Coordinadora Ejecutiva de la Coordinadora de Mujeres Campesinas (CMC)



## Anexo 2: Crédito otorgado por institución y número de clientes, 2015

(en dólares de los Estados Unidos)

Institución/Organización	Clientes	Cartera
INFOCOOP	42 cooperativas <sup>1</sup>	37 107 272 <sup>2</sup>
DINADECO	98 asociaciones de desarrollo <sup>3</sup>	6 861 766 <sup>4</sup>
FEDE, Fondo Especial de Desarrollo (Banca Social del BPDC)	6 organizaciones de ESS <sup>5</sup>	1 125 727 <sup>6</sup>
FODEMIPYME. (Banca Social del BPDC).	29 MIPYMES <sup>7</sup>	2 264 825 <sup>8</sup>
DESS-PRONAMYPE	1 038 MIPYMES	5 049 091 <sup>9</sup>
Microcrédito privados RedCom <sup>10</sup>	14 861 MIPES	33 850 000 <sup>11</sup>
Sistema de Banca para el Desarrollo	21 495 MIPYMES	246 436 363 <sup>12</sup>

- <sup>1</sup> Estas cooperativas representan a 445.177 personas. Datos tomados del Informe de Gestión Anual del 2015 del INFOCOOP.
- <sup>2</sup> Equivalente a 20.409 millones de colones. La cartera tuvo un 39,74 por ciento dedicado al sector agroindustrial, un 35,4 por ciento dedicado al sector de ahorro y crédito y un 24,86 por ciento a servicios.
- <sup>3</sup> DINADECO brinda fondos no reembolsables a las Asociaciones de Desarrollo, las cuales por ley pueden ser constituidas con al menos 100 personas y con un máximo de 1.500.
- <sup>4</sup> Equivalente a 3.773.971.316 colones. Datos tomados de informe de proyectos financiados por DINADECO en 2015. Envío por correo electrónico por parte de Harys Regidor, Director de DINADECO.
- <sup>5</sup> Con estas organizaciones se genera y se protegen 180 empleos, según el Informe de Banca Social del Banco Popular y de Desarrollo Comunal al Cuarto Trimestre del 2015.
- <sup>6</sup> Equivalente a 619.150.000 colones. Datos del Informe de Banca Social del Banco Popular y de Desarrollo Comunal al Cuarto Trimestre del 2015.
- <sup>7</sup> Con estas MIPYMEs se mantienen 357 empleos según el Informe de Banca Social del Banco Popular y de Desarrollo Comunal al Cuarto Trimestre del 2015.
- <sup>8</sup> Equivalente a 1.245.654.000 colones. Datos del Informe de Banca Social del Banco Popular y de Desarrollo Comunal al Cuarto Trimestre del 2015.
- <sup>9</sup> Equivalente a 2.777 millones de colones. Datos del Informe de Gestión del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y Movilidad Social (Fideicomiso 02-99 MTSS-PRONAMYPE-BPDC) al 31 de Diciembre del 2015.
- <sup>10</sup> RedCom integra 10 organizaciones especializadas en el microcrédito. Los datos han sido tomados hasta el 31 de diciembre del 2015. Disponible en: <http://www.redcamif.org/index.php/es/revista-de-microfinanzas/send/8-revista-de-microfinanzas/193-revista-de-microfinanzas-de-centroamerica-y-del-caribe-edicion-no-24.html>.
- <sup>11</sup> La distribución de la cartera por actividad económica da un 51,6 por ciento en actividades agropecuaria y forestal, un 18,5 por ciento en comercio, un 14,5 por ciento en servicios y un 8 por ciento en pequeña industria, por lo que menos de un 8 por ciento restante está dedicado a consumo, vivienda y otros. El 86 por ciento de la cartera está colocada a más de 24 meses. El 100 por ciento de la colocación se otorga a individuos. La cartera crediticia de las organizaciones de RedCom es bastante menor a la de las redes microfinancieras centroamericanas, para el mismo período: Guatemala le sigue en orden de menor tamaño de la cartera con 103,36 millones de dólares de los Estados Unidos y le sigue Panamá con 188,52 millones y los otros países superan los 200 millones. Datos extraídos del siguiente documento: <http://www.redcamif.org/index.php/es/revista-de-microfinanzas/send/8-revista-de-microfinanzas/193-revista-de-microfinanzas-de-centroamerica-y-del-caribe-edicion-no-24.html>.
- <sup>12</sup> Equivalente a 135.540 millones de colones que fueron destinados a microempresarios (69 por ciento), pequeñas (26 por ciento) y medianas empresarias (5 por ciento). No se define qué tipo de empresariado es, por lo que no se puede determinar el porcentaje aportado a las organizaciones de la ESS. Dato extraídos del sitio del SBD: <http://bancaparaeldesarrollo.info/el-sbd-en-numeros-a-diciembre-de-2015/> consultado 24 de julio del 2016.

## Anexo 3: Mecanismos de financiamiento para la ESS y MIPYMES por normativa pública

Mecanismo de financiamiento	Ente administrador	Sustento legal y fuente de financiamiento	Organizaciones beneficiarias
Fomento, promoción, apoyo, divulgación y financiamiento.	INFOCOOP	Ley núm.6756 de Asociaciones Cooperativas 1968. 10% de los excedentes del ejercicio anual de la Banca Pública. Art.78 inc. c <sup>1</sup>	Asociaciones cooperativas
Financiamiento no reembolsable.	DINADECO	Ley 3859 Sobre el Desarrollo de la Comunidad. 1967. Art 19 <sup>2</sup> Estimación del 2% del impuesto sobre la renta anual.	Asociaciones de Desarrollo Integral y Asociaciones de Desarrollo Específicas.
Crédito y fondo de cesantía.	Asociaciones solidaristas	Ley de Asociaciones Solidaristas 6970. 1984 Art. 18. Aporte por parte de la persona trabajadora entre un 3% y un 5% de su salario y un aporte acordado con el patrono para fondo de cesantía. Cada asociación determina líneas de financiamiento.	Personas trabajadoras de asociaciones solidaristas.
FEDE, Fondo Especial de Desarrollo, de la Banca Social. Crédito, acompañamiento técnico para la inversión.	BPDC	Reglamento para el funcionamiento del Fondo Especial de Desarrollo (FEDE), el Fondo Especial de Vivienda (FEVI) 2014. Basados en el artículo 40 de la Ley Orgánica del BPDC. Forma parte de los fondos especiales excluidos de la regulación estatal que representan desde la Banca Social un 15% de las utilidades anuales del BPDC.	Organizaciones de Economía Social con proyectos de salud, producción, ambiente y ASADAS, y organizaciones que operen como intermediarias para bancarización de población no bancable e informal.
FODEMIPYME, Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Crédito con Fondo de Garantías y Fondo de Financiamiento. Brinda servicios de desarrollo empresarial. Forma parte de la Banca Social.	BPDC <sup>3</sup>	Ley 8262. Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. 2002 (art. 9 <sup>4</sup> ) Un aporte de 9.000 millones de colones (aproximadamente 16 millones de dólares EE.UU.) provenientes del 0,25% del aporte mensual patronal al Banco Popular. El fondo del financiamiento obtiene al menos el 5% del total de las utilidades netas del BPDC.	PYMES y organizaciones de ESS

Mecanismo de financiamiento	Ente administrador	Sustento legal y fuente de financiamiento	Organizaciones beneficiarias
PRONAMYPE, Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad social. Crédito, Capacitación, Asistencia Técnica	Dirección de Economía Social Solidaria-MTSS	Creado por Decreto Ejecutivo núm. 21099 - MEIC- MTSS en 1992, modificado con Decreto núm. 36238. Asignación de recursos anual del FODESAF <sup>5</sup> por un monto mínimo de 1 000 millones.	Personas a título individual, en estado de pobreza con proyectos de emprendedurismo productivo <sup>6</sup>
Sistema Banca para el Desarrollo. Crédito y Fondo de Avalés	Banca Nacional	Creado por ley núm. 8634 <sup>7</sup> y modificaciones con ley núm. 9274 5% de utilidades de Banca Pública y entre el 10% y 17% de captación a 30 días de Banca Privada.	Personas individuales y MIPYMES

- <sup>1</sup> «Un aporte anual equivalente al 10 por ciento de las utilidades que produzcan las instituciones del Estado que forman parte del Sistema Bancario Nacional, incluyendo al Banco Central como organismo rector del sistema». Fuente: Ley de Asociaciones Cooperativas.
- <sup>2</sup> El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional, una partida equivalente al dos por ciento del estimado del impuesto Sobre la Renta de ese período, el cual se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girar exclusivamente a las asociaciones de desarrollo de la comunidad, y a la vez, crear un fondo de garantía e incentivos para financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.
- <sup>3</sup> En total, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal designa a fondos de interés social hacia organizaciones de ESS, vivienda o población con dificultades de bancarización un 20 por ciento de sus utilidades anuales. No existe un porcentaje determinado para cada uno de los fondos de la Banca Social, es una decisión que se toma anualmente.
- <sup>4</sup> El fondo de garantías tiene como fuente de recursos: Un aporte de 9.000 millones de colones (aproximadamente 16 millones de dólares de los Estados Unidos) constituido por recursos provenientes del 0,25 por ciento del aporte patronal al Banco Popular. Estos recursos se trasladan mensualmente después del ingreso efectivo al Banco de dicho aporte. Otras fuentes del fondo de garantías son los aportes que los bancos del Estado destinen voluntariamente de sus utilidades netas, las donaciones de personas, entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales. El fondo de financiamiento se conformará con un porcentaje de las utilidades netas del Banco Popular, siempre que el rendimiento sobre el capital supere el nivel de inflación del período, fijado anualmente por la Junta Directiva Nacional para el crédito, la promoción o la transferencia de recursos, según el artículo 8 de esta Ley, el cual no podrá ser inferior a un 5 por ciento del total de utilidades netas después de impuestos y reservas. El porcentaje adicional de las utilidades netas que se le transfieran anualmente al Fodemipyme, será determinado por el voto de al menos cinco miembros de la Junta Directiva Nacional; tres de ellos, como mínimo, deberán ser representantes de los trabajadores.
- <sup>5</sup> Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, creado por la Ley núm. 5662, como instrumento de política selectiva, es un fondo permanente que se alimenta de una partida del presupuesto nacional y de aportes patronales públicos y privados (5 por ciento) representa cerca del 2 por ciento del producto interno bruto del país. Fuente: [http://www.fodesaf.go.cr/cobros/campus\\_virtual/Que%20es%20el%20FODESAF.html](http://www.fodesaf.go.cr/cobros/campus_virtual/Que%20es%20el%20FODESAF.html).
- <sup>6</sup> En 2016 se logra la colocación de créditos individuales a favor de asociación de productoras de La Legua en el marco de las políticas de la Dirección de Economía Social Solidaria.
- <sup>7</sup> El Sistema de Banca para el Desarrollo es una institución que brinda servicios bancarios de segundo piso para el fomento de los emprendimientos productivos. Nace en el 2008 pero su legislación y reglamento son modificados en el 2015 para ampliar su disponibilidad a más personas con dificultades de acceso a servicios bancarios convencionales. Está compuesto por fondos provenientes del peaje bancario de la banca privada (Fondo de Crédito para el Desarrollo), del 5 por ciento de las utilidades de la banca pública (Fideicomiso Nacional para el Desarrollo que incluye fondo de Avalés) y el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo con fondos propios de la actividad de la Banca. El SBD está presidido por el Consejo Rector cuyo presidente es el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

## Anexo 4: Iniciativas legales e institucionales que promueven la ESS. 2014-2016

Mecanismo de regulación estatal	Institución
En la Estrategia Nacional de Empleo y Producción se incluye un capítulo sobre ESS. Agosto 2014.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Creación de la Comisión Especial de Economía Social Solidaria. Julio 2014.	Asamblea Legislativa
Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas 2014-2018. 2014.	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)
Creación de la Dirección de ESS en la estructura del MTSS. Septiembre 2014.	MTSS, MIDEPLAN
Decreto Ejecutivo sobre creación de la DESS. Enero 2015.	Ministerio de la Presidencia
Convenio de colaboración entre el MTSS y el Movimiento Solidarista. Noviembre 2015.	MTSS
Decreto de Estrategia de Atención a la Pobreza en Costa Rica «Puente al Desarrollo». Abril 2015.	Ministerio de la Presidencia, MIDEPLAN
Decreto Ejecutivo núm. 3908 que declara a la ESS de interés público julio de 2015.	Ministerio de la Presidencia y MTSS
Presentación Proyecto de Ley Marco de ESS 19654. Julio 2015. Dictamen positivo en abril 2016.	Asamblea Legislativa
Puesta en marcha del Programa de Desarrollo de la Economía Social Solidaria de la Universidad de Costa Rica. Agosto 2015.	Universidad de Costa Rica
Inclusión de Costa Rica en el Grupo Piloto Internacional de la Economía Social Solidaria y firma de la Declaración en las Naciones Unidas, 28 de septiembre de 2015.	Ministerio de la Presidencia
Creación del Sistema Integrado Nacional de Educación cooperativa, asociativismo en Economía Social Solidaria para el Fomento de la Educación cooperativa, Economía Social Solidaria y del emprendedurismo asociativo.	Ministerio de Educación Pública (MEP) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de la Presidencia
Reforma al reglamento del FODEMIPYME que amplía la cobertura en acompañamiento a organizaciones de ESS.	Ministerio de la Presidencia, MEIC





Centro Internacional de **Formación**