

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA DE
EMPRESARIADO E INNOVACIÓN**

**CARLOS FELIPE GARCÍA MOLINA
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 23.240

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN

Expediente N.º 23.240

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La pandemia ocasionada por el covid-19 no solo ha generado daños a la salud de las personas, sino un fuerte impacto económico a nivel mundial. Según datos del Banco Mundial, la recesión económica generada a raíz de la pandemia es la peor a nivel global desde la Segunda Guerra Mundial. Los datos de esta entidad internacional indican que luego de un fuerte repunte en 2021, la economía mundial está entrando en una desaceleración pronunciada en medio de nuevas amenazas de variantes de covid-19 y un aumento de la inflación, la deuda y la desigualdad de ingresos.

En los años más inmediatos, el panorama macroeconómico mundial no parece alentador: “Se espera que el crecimiento mundial se desacelere notablemente del 5,5 % en 2021 al 4,1 % en 2022 y al 3,2 % en 2023 a medida que se disipa la demanda reprimida y se retira el apoyo fiscal y monetario en todo el mundo” (Banco Mundial, 2022).

Este contexto, resulta peor para las economías emergentes como es el caso de nuestro país: “En las economías emergentes y en desarrollo, sin embargo, se espera que el crecimiento caiga del 6,3% en 2021 al 4,6% en 2022 y al 4,4% en 2023. Para 2023, todas las economías avanzadas habrán logrado una recuperación total del producto; sin embargo, la producción en las economías emergentes y en desarrollo se mantendrá un 4% por debajo de su tendencia previa a la pandemia” (Banco Mundial, 2022).

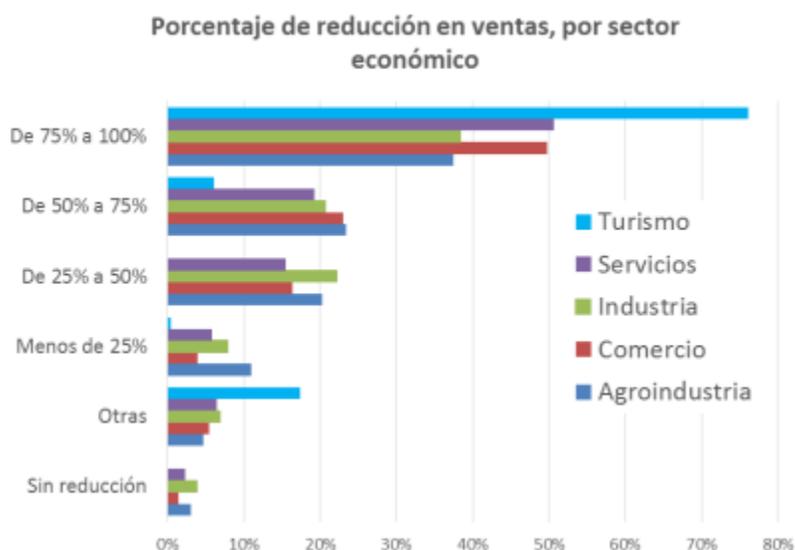
Este contexto mundial, Costa Rica, como economía en desarrollo, se ha visto fuertemente impactada en términos de desempleo. De acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, para el trimestre móvil de febrero, marzo y abril 2022, la tasa de desempleo nacional fue de 13,3%. En la población masculina se estimó en 10,2% y en la femenina en 17,8%.

La población desempleada del trimestre se estimó en 325 mil personas, de estas 149 mil son hombres y 176 mil mujeres. Si bien hay registros estadísticos que muestran una leve reducción, por ejemplo, en forma interanual, la población desempleada disminuyó en 97 mil personas, 38 mil hombres y 58 mil mujeres, la situación de reactivación económica y reinserción laboral siguen siendo complejas a nivel nacional.

¿Cómo contribuir a la reactivación económica nacional y generar más empleos para la población? Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) han resultado vitales para generar empleos y fortalecer la economía del país a lo largo del tiempo. De acuerdo con datos del Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), las mipymes son el motor de la economía nacional al constituir en 2021 el 97% del parque empresarial del país. Asimismo, generan alrededor del 35% del empleo y el 37% del producto interno bruto.

Durante la pandemia este ha sido uno de los sectores productivos más golpeados. De acuerdo con el informe Impacto de la pandemia por covid-19 en las pymes costarricenses del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de mayo de 2020, antes de la pandemia el 80% de las mipymes se dedicaba a las ventas directas en los sectores económicos donde se desempeñaban. La pandemia provocó que la mitad de estas empresas experimentaran una reducción superior al 75% de sus ventas. Mientras que, para la tercera parte de estas empresas, las ventas cayeron entre un 25% y un 75%. Lo anterior se refleja también en cada sector económico en el que están inmersas las mipymes, siendo los sectores de turismo, servicios y comercio los más afectados:

Gráfico 1

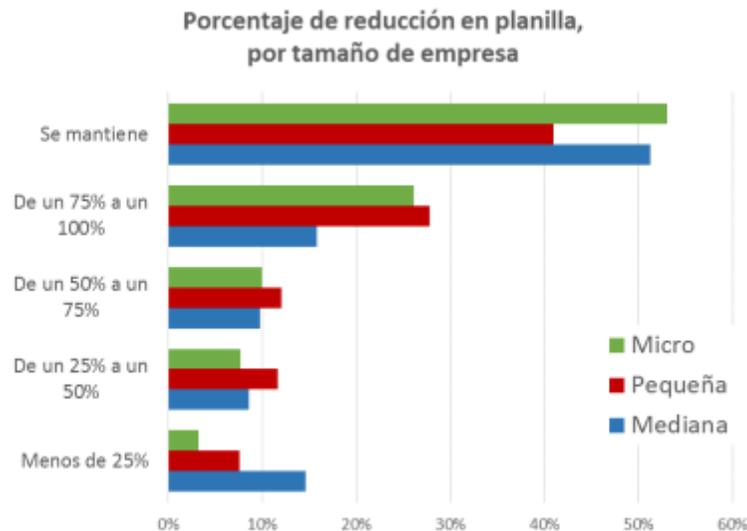


Fuente: informe Impacto de la pandemia por covid-19 en las pyme, MEIC, 2020, p. 12.

Esta situación afectó fuertemente el empleo que estas empresas generaban: “La mayor afectación sobre el empleo fue señalada por el 25% de las empresas, que señalaron una reducción en sus planillas superior al 75%. Aquellas pyme con una reducción en sus planillas entre 50% y 75%, y entre 25% y 50% representan el 10 y 8 por ciento respectivamente... las pequeñas empresas son las que han sufrido en términos generales la mayor afectación, ya que un 60% han tenido que tomar alguna medida de reducción de sus planillas, con la mayor proporción (28%) en disminuciones superiores al 75 por ciento. Las micro y medianas empresas tienen porcentajes similares de afectación total (47 y 49% respectivamente han realizado

alguna disminución), pero sus diferencias en cuanto a la magnitud en la disminución de sus planillas son significativas” (MEIC, 2020, PP. 12-13).

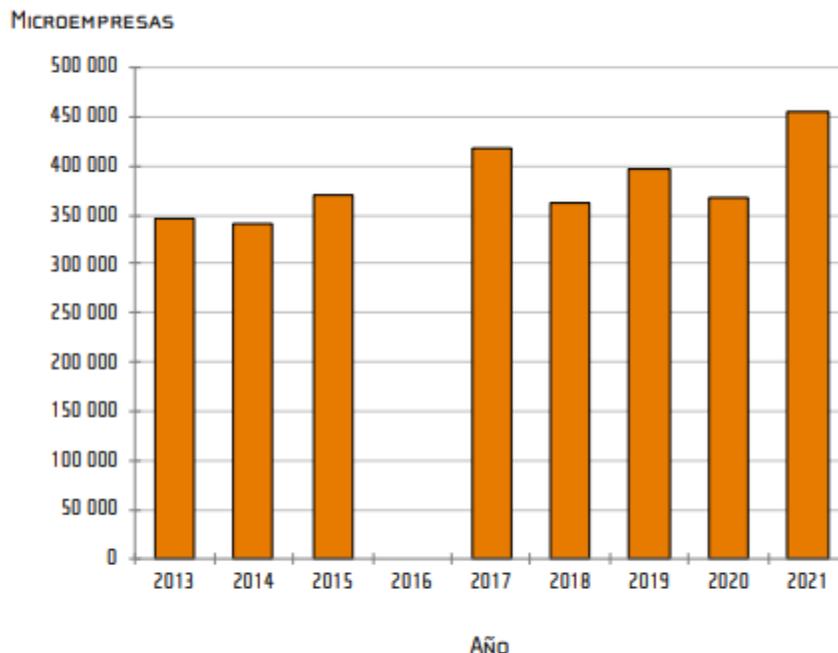
Gráfico 2



Fuente: informe Impacto de la pandemia por covid-19 en las pyme, MEIC, 2020, p. 13.

Ante esta gran afectación ocurrida en el año 2020, llama bastante la atención los datos de la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, Enameh 2021 del INEC, la cual indica que en ese año se presentó un crecimiento del 23,6% de las microempresas de los hogares, para una estimación de 454.650, superior en 86.739 a la estimación que se realizó en 2020, cuando la cantidad de microempresas de los hogares se estimó en 367.911. Es decir, en el caso de las microempresas, en vez de disminuir su cantidad, aumentaron de 2020 a 2021 a pesar de las condiciones de crisis económica por la pandemia:

Gráfico 3
Costa Rica. Cantidad de microempresas de los hogares por año, 2013 - 2021



Nota: No se cuenta con información para el 2016, ya que en ese año no se realizó la encuesta.

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares Productores 2013 - 2015 y Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2017 - 2021.

Sin duda, el crecimiento de estas microempresas impacta fuertemente en los indicadores descritos anteriormente, según los cuales ha habido una mejoría estadísticamente relevante con respecto a la reducción del desempleo, sin que deje de ser una situación preocupante.

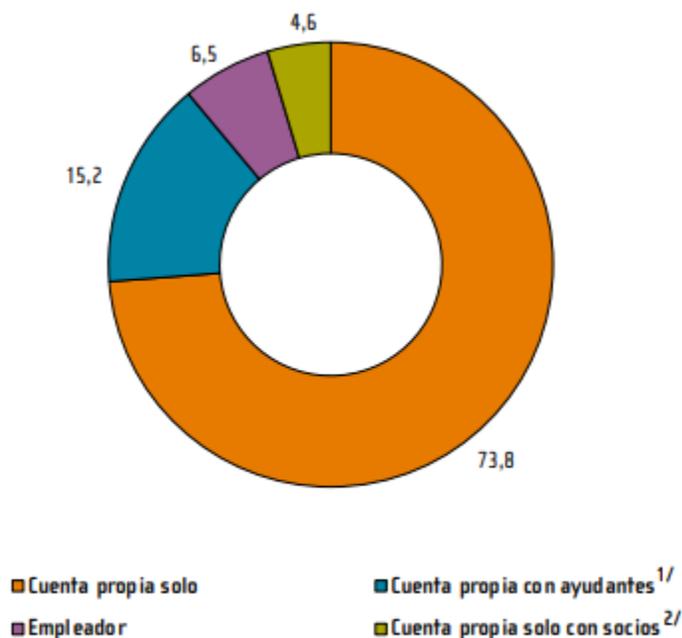
¿Cómo fue posible el aumento de las microempresas en un contexto de crisis económica por la pandemia? La respuesta es la innovación: muchas personas que perdieron sus empleos por los recortes de personal en muchas empresas e instituciones, tuvieron que innovar sus modos de vida para generar ingresos y conformar nuevas microempresas, muchas en sus propios hogares. La innovación con esfuerzo propio orientada al emprendimiento fue el factor fundamental para que muchas personas pudieran sobrellevar la crisis.

A pesar del aporte económico que han logrado representar las microempresas, hay factores que amenazan su sostenibilidad: “en el 95,4% de las actividades económicas, la persona productora trabaja sola, con sus socios o con personas que le ayudan ocasionalmente o de forma no remunerada (cuenta propia), el restante 4,6%, son dueños que emplean a personas de forma remunerada y permanente (empleadores), sean de su propio hogar o de otro. En este tema resalta una diferencia según el sexo de la persona microempresaria, del total de hombres solo

el 5,3% son empleadores, mientras que del total de mujeres lo son el 3,2%” (Enameh 2021).

Gráfico 4

Costa Rica. Distribución porcentual de microempresas de los hogares según tipo de trabajador independiente, 2021



1/ Incluye los ayudantes no remunerados y los asalariados que trabajan ocasionalmente.

2/ Incluye las microempresas en donde la persona independiente trabaja únicamente con algún socio.

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2021.

Ante estas características, la informalidad es una de las condiciones que amenazan la sostenibilidad de las microempresas: “Las microempresas de los hogares se caracterizan por contar con al menos un aspecto de informalidad, según los criterios considerados en su definición. Al respecto, para el año 2021 se estima que, de las 454 650 microempresas de los hogares en el país, el 81,3 % no poseen registros contables formales, el 98,7 % no están inscritos en el Registro Nacional con cédula jurídica y el 99,8 % no tienen un salario fijo asignado para el propio trabajador independiente, sea cuenta propia o empleador” (Enameh 2021, p. 34).

¿Cómo podemos fortalecer a las mipymes para que sigan siendo un motor económico? En realidad, se trata de fomentar una visión más trascendental que el fortalecimiento de microempresas. Según el Monitor Global de Emprendimiento (GEM por sus siglas en inglés) en su informe global 2021-2022, el surgimiento y administración de nuevos negocios constituye procesos vitales en cualquier economía. Las nuevas empresas traen nuevos empleos, mayores ingresos y valor

añadido, a menudo mediante la introducción de nuevas ideas, tecnologías y productos a la sociedad.

Las nuevas empresas cuando tienen éxito aceleran la estructura de cambio, aprovechando los recursos para producir los bienes y servicios que la gente requiere. Por supuesto, no todas las empresas nuevas crecen y prosperan. Sin embargo, el fracaso ha demostrado ser una parte importante del desarrollo de un negocio, fomentando el aprendizaje y el crecimiento para emprendedores preparados y que puedan mejorar el desarrollo de su negocio (GEM, 2022).

El nivel de actividad empresarial es, por lo tanto, un indicador importante del dinamismo de una economía. Proporciona un punto de referencia para cada economía, posibilitando la comparación con otros. La medición del nivel de actividad empresarial permite darle seguimiento a la evolución de la economía de un país. Esta es una característica especialmente importante a tomar en cuenta durante la pandemia, pues permite comprender cómo las personas pueden reinventarse y generar nuevos ingresos para superarse en medio de este difícil contexto.

Para implementar procesos sostenibles de aprendizaje e impulso para el emprendimiento, resulta fundamental fomentar una cultura que favorezca la innovación. El emprendimiento y la innovación son factores fundamentales para la dinamización económica y para afrontar las crisis. La educación en todos sus niveles juega un rol vital para impulsar cambios culturales.

Es necesario que nuestro sistema educativo, desde sus niveles más básicos hasta los más especializados, implemente programas formativos para contribuir a crear una cultura de emprendimiento que tome como base un carácter innovador. Estos procesos permitirán una adaptación y aprendizaje adecuados para que las personas tengan mayores opciones de encausar emprendimientos sostenibles en el tiempo y al país le permitirá generar mayores fuentes de empleo y dinamizar la economía.

Con el fin de que estos procesos formativos sean sostenibles, es necesario institucionalizarlos por medio de una ley, para que adquieran un carácter permanente y que puedan beneficiar a varias generaciones de costarricenses. En ese sentido, se propone la siguiente iniciativa de ley, buscando institucionalizar en el sistema educativo el fomento a una cultura de emprendimiento e innovación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA DE
EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN**

ARTÍCULO 1- Compromiso del Estado costarricense

El Estado implementará, en todos los niveles del sistema educativo, acciones que favorezcan el fomento y la formación hacia una cultura basada en el emprendimiento y la innovación, impulsando un desarrollo integral de las personas mediante el mejoramiento de sus competencias, capacidades, habilidades y destrezas, que permitan el impulso de emprendimientos para impactar de manera positiva en la generación de ingresos por cuenta propia, el crecimiento económico y la generación de empleos.

ARTÍCULO 2- Enseñanza del emprendimiento

Será obligatorio para las instituciones educativas públicas y privadas, en los niveles de la educación preescolar, educación primaria, secundaria, técnica o vocacional, incorporar en los planes curriculares objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de la formación orientados al desarrollo y fomento al emprendimiento innovador y el desarrollo empresarial, transmitiendo por medio de ellos una actitud favorable al emprendimiento, la innovación, la creatividad y el desarrollo de competencias para la generación de empresas.

Para ello, el Ministerio de Educación Pública definirá los contenidos, metodologías y herramientas que serán utilizados según los niveles de la población educativa con los que se aborde el proceso de enseñanza. El Ministerio también establecerá evaluaciones internas de manera anual sobre la implementación institucional de estos programas, para recabar insumos y redefinir la orientación de los mismos si fuera necesario.

ARTÍCULO 3- Emprendimiento en la educación superior

Las instituciones de educación superior promoverán iniciativas de emprendimiento universitario para acercar a los estudiantes universitarios al mundo empresarial, fomentando iniciativas de proyectos empresariales innovadores, facilitando procesos de formación para el emprendimiento innovador, y promoviendo espacios de intercambio entre los emprendedores.

ARTÍCULO 4- Formación de formadores

El Ministerio de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), y bajo la supervisión del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector en materia de emprendimiento, y supervisión del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) como ente rector en materia de innovación y tecnología, establecerán un programa de formación de formadores orientados al desarrollo de la cultura para el emprendimiento, el fomento de la innovación, la iniciativa empresarial y la creación y desarrollo de empresas.

Será responsabilidad del Ministerio de Educación Pública y del Instituto Nacional de Aprendizaje garantizar anualmente los recursos de sus presupuestos que sean necesarios para cumplir con los objetivos y metas trazados en el programa de formación de formadores.

Podrán establecerse convenios con las universidades e instituciones de educación superior para la implementación del Programa de Formación de Formadores, el cual deberá respetar la metodología y herramientas definidas por el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.

El Ministerio de Educación Pública y el Instituto Nacional de Aprendizaje establecerán evaluaciones internas de manera anual sobre la implementación institucional de estos programas, para recabar insumos y redefinir la orientación de los mismos si fuera necesario.

ARTÍCULO 5- Actividades de promoción

Con el fin de promover la cultura de emprendimiento innovador y el impulso de nuevas unidades productivas, el gobierno de la República, por medio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación Pública y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), definirán una programación de actividades a escala regional y nacional que permitan promocionar y visibilizar los esfuerzos de emprendimiento impulsados en los distintos territorios del país.

ARTÍCULO 6- Difusión de la cultura para el emprendimiento

El Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, establecerán campañas de promoción en cada uno de sus ámbitos para promover la cultura de emprendimiento e innovación, haciendo uso de estrategias de comunicación a través de medios de comunicación y de plataformas tecnológicas. El Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Sinart) difundirá las campañas antes mencionadas.

Rige a partir de su publicación.

Carlos Felipe García Molina

María Marta Carballo Arce

Melina Ajoy Palma

Vanessa de Paul Castro Mora

Leslye Rubén Bojorges León

Paulina María Ramírez Portuguesez

Alejandro José Pacheco Castro

Diputados y diputadas

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subido al SIL: 04-08-2022)