



2 de marzo de 2021
FCS-78-2021

M.Sc. Patricia Quesada Villalobos
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora Directora:

Reciba un cordial saludo. En respuesta a la solicitud planteada en el oficio CU-219-2021, me permito presentar un conjunto de observaciones referentes al proyecto de Ley de Fomento e Incentivos a los Emprendimientos y las Microempresas (Expediente N.º 21.524).

Este criterio agrupa las acotaciones realizadas por varios miembros de la comunidad de la Facultad de Ciencias Sociales, de tal forma que se conforma como un criterio multidisciplinario.

Atentamente,

Este documento está firmado digitalmente 

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

avc

C. Archivo

Adjunto: Criterio Proyecto de Ley de Fomento e Incentivos a los Emprendimientos y las Microempresas



Criterio sobre el Proyecto de Ley de Fomento e Incentivos a los Emprendimientos y las Microempresas (Expediente N.º 21.524)

El proyecto de ley 21.524 entró a la corriente legislativa, el 23 de julio de 2019 y dictaminado de manera afirmativa unánime el 25 de agosto de 2020. Fue elaborado en tiempos sin pandemia y dictaminado en tiempos de pandemia, por lo que la coyuntura ha cambiado y, en consecuencia, entran en rigor nuevos aspectos:

1. El proyecto de ley **debe enmarcarse en el contexto socioeconómico internacional y nacional**. Asimismo, deben tomarse en cuenta aspectos de orden sociocultural, toda vez que el proyecto se propone tanto, crear incentivos a actividades económicas, así como, impactar dimensiones culturales asociadas a la valoración de las personas trabajadoras sobre su propia inserción en actividades dichas “emprendedoras”.

2.a. Contexto global sobre precarización del mundo del trabajo

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más de 2 mil millones de personas en el mundo trabajan en la economía informal, en actividades que no cuentan con protección básica ni protección social contra riesgos del trabajo, altamente flexibilizados y precarizados¹, lo que ha convenido en llamarse el nuevo *preariado*, por oposición al antiguo *proletariado*. Esta precarización afecta en especial a las mujeres, aún más precarizadas y expuestas a riesgos que los hombres, puesto que son mayoría en los tipos de ocupación consideradas de alto riesgo.

En el contexto actual de la pandemia del COVID-19, la OIT estima que la pérdida de ingresos para los trabajadores/as de la economía informal ha sido **masiva**: el ingreso mensual de los trabajadores informales habría disminuido, durante el primer mes de la crisis, en un 60% ciento a nivel mundial, con una desproporción mayor en los países de ingresos medios-bajos y bajos (caída del 82%), y el 76% en los países de ingresos altos.² La región latinoamericana en su conjunto alcanzó el récord histórico de desempleo, con 41 millones de personas, de las cuales, 15 millones se enmarcan en la pandemia.³

Las pequeñas empresas también se encuentran entre los sectores más afectados por las sucesivas crisis de la última década y media, y que su situación se ha agravado en el contexto actual, ahogadas por deudas, insolvencia financiera y pérdida de mercados ante la baja en la demanda.

2.b. Contexto nacional sobre la precarización del mundo del trabajo: En Costa Rica, el deterioro en la cantidad y calidad del empleo formal es un proceso que viene dándose

¹ Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición, 2020. <https://bit.ly/30cj13f>

² Ídem.

³ OIT: América Latina es la región con más empleos perdidos por cuenta de la pandemia.

<https://bit.ly/2PcwOZS>



hace años, junto con una cada vez mayor precarización del trabajo. De acuerdo con datos del Estado de la Nación, en el segundo trimestre de 2020 el desempleo alcanzó la cifra récord de 24%, impulsada por la pérdida masiva de puestos de trabajo, lo que afectó mayormente a las mujeres pues el 52% de los empleos perdidos en el marco de la pandemia se produjo entre la población femenina.

En Costa Rica, el 55% de la población ocupada se encuentra en el sector informal, si se considera el no pago del seguro social y del salario mínimo como criterios de informalidad.⁴

Todo lo anterior en el marco de una economía frágil, sin dinamismo interno, dependiente de las oscilaciones de los mercados externos, incluyendo los mercados de capitales (domésticos y externos), donde la creación de empleo depende de factores sobre los cuales el gobierno tiene poca o ninguna gobernanza y con políticas públicas incapaces de influir de manera significativa en la reversión, mediante políticas anticíclicas, de los peores impactos de la crisis económica y sanitaria en curso.

2.c. Aspectos culturales asociados a idea del emprendedurismo: El proyecto de ley busca *“promover el espíritu y cultura emprendedora”*, como forma de *“fomentar el desarrollo productivo de las microempresas innovadoras, generando condiciones y estímulos que permitan la igualdad de oportunidades”*.

2. El proyecto de ley en su conjunto, es una defensa de esta nueva forma de empleabilidad que viene ganando terreno en las últimas décadas, no obstante, dicha defensa no se sustenta con datos que demuestren de manera fehaciente su necesidad o su viabilidad económica a corto, mediano y largo plazo. No se conocen estudios ni documentos que diagnostiquen los alcances de los impactos de la pandemia y **la situación actual de las micro, pequeñas y medianas empresas en el país. No hay claridad sobre la manera podría contribuir para enfrentar la ya crítica situación nacional.** Si se aceptaran como válidos los incentivos propuestos por el proyecto de ley, tienen que pasar por el rasero de los impactos de la pandemia en emprendedores y PYMES. Habría que valorar cuántas y cómo se vieron afectadas las personas o unidades económicas y ajustar los eventuales plazos de los incentivos a un sector extraordinariamente afectado.

El emprendedurismo encuentra eco en la teoría del capital humano, marcadamente neoliberal, que opera una transformación fundamental en la concepción del trabajo. Esta teoría considera el trabajo como algo separado de las estructuras y condicionantes sociales asociados a las clases sociales y a las formas de organización capitalista de la producción, dando paso al individuo y al estudio de su racionalidad interna.

⁴ Informe Estado de la Nación, 2020, Cap. 8. <https://estadonacion.or.cr/informes/>



Esta perspectiva propone una transformación interpretativa radical, pues no solo desaparece la idea de salario “sino también porque concibe al trabajo, no ya como fuerza laboral que “valoriza valor” para serle expropiado en el marco de relaciones sociales de producción, sino como condición natural y ahistórica de la humanidad.”⁵ El emprendedurismo impone la idea del sujeto-empresa, busca generalizar la forma de la empresa que substituye al trabajador y al empleador por una forma genérica de individuo-empresa⁶ que se valoriza constantemente por el desarrollo de cualidades y aptitudes como:

- Habilidades para integrarse a la flexibilidad del mercado;
- Capacidad de adaptarse a situaciones diversas;
- Saber trabajar en equipos con diferentes profesionales;
- Capacidad de trabajo con espíritu empresarial;
- Apasionamiento por el trabajo, sin medir el tiempo, ser móvil, saber comunicarse y contactarse en redes;
- Responsabilizarse de su carrera y crearse una reputación atractiva;
- Apertura necesaria para lidiar con lo nuevo;
- Demostrar creatividad, autonomía, autocontrol;
- Saber administrar personalmente su trabajo y carrera;
- Ser ágil y reactivo;
- Trabajar por proyecto;
- Crear sus propias oportunidades y;
- Tomar riesgos.⁷

Estas cualidades y aptitudes apuntan a la adaptación de la persona trabajadora a un entorno de exigencias cada vez mayores donde la frontera entre la auto-ocupación y la auto-explotación se borra por completo.

En un contexto donde la creación de empleos en la economía formal está estancada o tiende a la baja, el discurso económico dominante promueve la idea del “emprededurismo” como una falsa solución para aquella fuerza de trabajo que no es absorbida dentro del proceso de acumulación del capital. Bajo este discurso, “se motiva a las personas trabajadoras para que inicien con un negocio con la esperanza de que poco a poco irán escalando hasta convertirse en grandes empresarios.”⁸ Se impone la ideología del individualismo y la competencia como único criterio de sociabilidad o desarrollo laboral/profesional, desresponsabilizando al Estado y al capital y

⁵ Ramieri, A. (2018). El emprendedurismo: el nuevo ropaje neoliberal. <https://bit.ly/3q7nymC>

⁶ Dardot, P. y Laval, C. (2016). A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal.

⁷ Depetris, E. (2019). *El instrumento emprendedor como subjetividad emergente del fraude laboral*. <https://bit.ly/3sDz0ly>

⁸ Martínez, E. (2016) *La ideología neoliberal del “emprededurismo”*. <https://bit.ly/3suNytI>



escondiendo las graves desigualdades socioeconómicas que operan para impedir a los individuos y a las empresas desarrollar exitosamente una actividad productiva.

No obstante, **proyectos como el que se analiza tienen poco o ningún impacto real en la mejoría de las condiciones de vida de las miles y miles de personas que sufren de un crónico desempleo y falta de oportunidades no atribuibles a su capacidad relativa de “emprender”, sino a limitantes estructurales que remontan a las mismas bases del modelo de desarrollo de bajo dinamismo endógeno y elevada concentración de la riqueza y los medios de producción, como el que caracteriza a la Costa Rica de hoy.**

3. **Ausencia de disposiciones substantivas para el estímulo a pequeñas y medianas empresas:** Es importante destacar que el proyecto tiene una visión limitada de lo que supondría una política pública para el estímulo de nuevas empresas de porte pequeño o mediano bajo la figura del “emprendimiento”. Vamos a citar algunas de esas carencias en el texto:

- No establece relación con mecanismos efectivos y viables de acceso a crédito, transferencia tecnológica y acceso a mercados.
- No brinda perspectivas estratégicas para la territorialización de una política de estímulos ni da papel relevante alguno a los poderes locales, considerando las desigualdades estructurales de la economía nacional, fuertemente territorializadas.
- No se refiere a la creación o fortalecimiento de cadenas productivas locales y nacionales.
- No informa sobre el estímulo a poblaciones específicas como mujeres, jóvenes, comunidades indígenas, trabajadores/as precarizados, en las cuales se concentran los mayores índices de desempleo y precarización.
- No comunica sobre los efectos destructivos de las políticas de apertura comercial sobre la estructura de costos y precios de las pequeñas empresas *vis-a-vis* los costos irrisorios de productos importados, por lo tanto, no propone ningún tipo de medida especial para proteger a esos emprendimientos frente a la concentración de mercado de los grandes conglomerados.
- No identifica medidas de estímulo a economías de escala a nivel local para favorecer a pequeños y medianos productores rurales.
- No menciona el fortalecimiento de cooperativas, organizaciones de la economía social solidaria y otros “emprendimientos” de base popular que podrían tener un impacto mayor dada su capilarización en el territorio nacional.
- El proyecto de Ley parte de una premisa **NO** constatada respecto al peso que tiene en la iniciativa de crear empresas los costos de la seguridad social y de licencias y permisos municipales. Por una parte, se trata de definir al Estado Social de Derecho,



sobre todo, el Estado de la Seguridad Social como un encarecedor y desacelerador empresarial. Por otra parte, la territorialización de ese Estado Social de Derecho, desde el ángulo de los gobiernos locales en cada cantón, también parece inyectarle una retardataria carga a la iniciativa empresarial por el trámite y cobro de licencias y permisos. Este parece ser el punto de partida de esta iniciativa de ley. **No tiene una elaboración de un concepto de Justicia Social de apoyo al Emprendimiento.** Sin un estudio que realmente justifique y calibre estos “supuestos” obstáculos y desincentivos, es temerario afectar ingresos de la solidaridad social y de la hacienda municipal. Entonces, no existe una claridad respecto a que “Estado” y que sistema de redistribución de la riqueza es el que esta iniciativa de ley pretende impulsar.

4. Otros aspectos específicos

- Hay que revisar los roces constitucionales con las definiciones de autonomía de la CCSS y del Régimen Municipal para interrumpir parcial o total y en la determinación de plazos de regímenes de excepción para el cobro y pago de beneficios sociales, laborales, seguridad social, tasas, licencias y permisos cuyos ingresos tienen un carácter de distribución solidario en la población.
- No existen en el documento en análisis, datos fidedignos, actuariales de los impactos de tales incentivos sobre las diversas instituciones de la seguridad social: rebajo de cuotas del CCSS, condonaciones, moratorias, o los efectos de la simplificación de trámites sobre las finanzas municipales. De nuevo, hay que subrayar la necesidad de saber las afectaciones estructurales de la pandemia sobre las instituciones del sector social y de la seguridad social costarricense, de manera que los eventuales impactos de tales incentivos propuestos por este proyecto no vayan a terminar de desfinanciar instituciones estratégicas del Estado Social de Derecho.
- No se toma en cuenta a instituciones como el MICIT y ProComer en la red de incentivos. Es decir, las instituciones que son tomadas en cuenta en la iniciativa participan en el inicio de la creación de empresas, pero en el proceso de consolidación y sostenimiento (cadena de valor y comercio) de los procesos productivos no se tienen iguales incentivos de sostenibilidad.
- Otro problema y que ha sido subrayado por otras instituciones que se han pronunciado al respecto: la falta de un reconocimiento del valor fundamental del concepto de redes de políticas públicas integradas que, en el caso que nos ocupa, omite una cantidad considerable de políticas, programas y legislaciones existentes con las cuales debería articularse y no funcionar con una lógica de feudos institucionales.



- No hay mención a la participación de la banca pública o privada que parten de un criterio de riesgo y de bajas utilidades para no proponer una cartera con características especiales para las microempresas. Nuevamente, hay que reducir el Estado Social de Derecho para incentivar y no hay que mejorar otros tipos de incentivos para inclusividad y acceso a recursos.
- No se toma en cuenta al sistema educativo público en general. Efectivamente, un programa de apoyo al emprendedurismo tendría que proponer cambios en la curricula del MEP, de CONARE y del CONESUP. No se enseña a hacer empresa y hacerse empresario. No se articula con el sector educativo si de lo que se trata es de fortalecer la iniciativa empresarial privada. Parece que es la casuística y la intuición (olfato empresarial) de donde nace la iniciativa cuando lo más pertinente es incorporar en los procesos educativos conocimiento técnico de generación de empresas y emprendedurismo. En este sentido, no se toman en cuenta iniciativas que ya existen en las universidades públicas para apoyar procesos de incubación y sostenimiento empresarial. No se toma en cuenta la relación que ya existe entre Universidad y Empresa.
- ¿Cuál es el papel de los grupos de presión de este Sector? Efectivamente tampoco se toma en cuenta el papel de las cámaras y organizaciones del tercer sector de economía solidaria como parte del conglomerado institucional que puede ayudar a mejorar la calidad de la creación de pequeñas empresas, su encadenamiento productivo-comercial y baja tasa de mortalidad. Existe otro problema de fondo en el diseño de la ley propuesta que ha sido subrayado por otras instituciones que se han pronunciado al respecto: la falta de un reconocimiento del valor fundamental del concepto de redes de políticas públicas integradas que, en el caso que nos ocupa, omite una cantidad considerable de políticas, programas y legislaciones existentes con las cuales debería articularse y no funcionar con una lógica de feudos institucionales.
- Sobre la Red Nacional de Incubación y Aceleración establecida en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Sistema de Banca del Desarrollo en las actuales condiciones merece una revisión y una actualización de sus propósitos dado que parece no estar cumpliendo con los objetivos para los cuales fueron creadas. Por tanto, este proyecto de ley puede ser una oportunidad para reformar, actualizar y darle un carácter más justo y técnico a estas instituciones. La Red Nacional de Incubación y Aceleración de Empresas puede ser interpretada como una oportunidad institucional y estratégica para hacer valer los criterios de justicia, equidad, solidaridad y los reconocimientos de diversidades poblaciones, territoriales, de género, etc. y crear las acciones necesarias para que se puedan



contar con instrumentos de políticas que permitan empezar a enfrentar las profundas desigualdades generadas por la pandemia.

- La propuesta pretende establecer un conjunto de incentivos de mediano plazo para los emprendedores y las microempresas que durante los primeros años de gestación del negocio les permitan crecer y sostenerse durante dicho periodo identificado como relevante. Dicha pretensión de proponer incentivos al sector de emprendedores y PYMES toca de distintas maneras instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, IMAS, INA y las municipalidades.
- Existe en el expediente, una serie de criterios emitidos por diversas instituciones que señalan eventuales consecuencias y/o afectaciones en los presupuestos de la seguridad social, la autonomía municipal, duplicidad de funciones y eventual despilfarro de recursos etc.
- A falta de diagnósticos, medidas compensatorias y un claro criterio de equidad e igualdad (del que el proyecto propuesto es omiso y deberían estar estipulados en el objeto de la ley) en el acceso a los incentivos con enfoques de género, territoriales, de diversidades de poblaciones que garanticen, como tanto lo argumenta Nancy Fraser, que los reconocimientos de las diversidades vengán acompañados indefectiblemente de políticas de redistribución que afecten las desigualdades económicas y sociales y sus indefectibles vínculos con las injusticias culturales y simbólicas.
- Lo anterior para evitar duplicidades, derroches de recursos, también criterios de eficacia y eficiencia de los recursos en un contexto de pandemia. Destaquemos, por ejemplo, la urgencia de relacionar tal iniciativa de ley con la alarmante necesidad de contar con una política de empleo (que no existe en Costa Rica). Señalemos además en este punto la importancia de relacionar dicha iniciativa de incentivos con la Política Nacional de Economía Solidaria, entre otras. En el caso de la Universidad de Costa Rica, por ejemplo, se cuenta con un Programa Institucional de Economía Solidaria y que bien podría apoyar en diagnósticos, capacitación y movilización de recursos a los eventuales beneficiarios de los incentivos con enfoques de equidad, de género y de diversidades territoriales. También está el caso del CICAP que cuenta con recursos institucionales y profesionales de gran valor para apoyar tales procesos. Sólo para ilustrar el punto anterior del valor de las redes de políticas públicas, para **superar enfoques reduccionistas de creación de incentivos que tendrán muy buenas intenciones, pero que descontextualizados pueden causar riesgos significativos en la asignación de recursos.**
- En el Artículo 3 que indica PYME: Entendidas como las unidades productivas definidas en la Ley N° 8262, sería importante citar directamente la definición.



- En el artículo 5, puede eliminarse “patronos considerados como” dejando solo emprendedores o microempresarios, para evitar la exclusión de emprendimientos que no se dan en una relación obrero-patronal, como el caso de las empresas bajo la figura de Sociedad Civil sin fines de lucro, que permiten la asociación en el marco de microempresas.
- En el artículo 6 se podría eliminar la palabra patrono y se le da un giro a la redacción para no excluir los emprendimientos autogestionarios colectivos sin relación obrero-patronal. También se puede cambiar la palabra salario por remuneración, al no percibir todas las personas trabajadoras de microemprendimientos asociativos un salario, sino una remuneración a partir de los ingresos resultantes de la actividad económica.
- En el artículo 7 que indica “No renovar su condición de PYME ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Los microemprendimientos o empresas del sector agropecuario se inscriben ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Artículo 12.b referente a diseñar un formulario, se explicita e incluye que el formulario sea accesible en digital y físico, ya que, en la tendencia de la simplificación de trámites por parte de las instituciones públicas, se ha optado mayoritariamente por las gestiones digitales, pero no en todas las regiones del país hay buena conectividad y aún hay una brecha importante en el uso de las TICs entre poblaciones urbanas y rurales. Además, se agrega que se elabore un manual práctico que explique el proceso y sus costos, porque frecuentemente las MIPYMES han evidenciado la dificultad de tener información clara sobre los procedimientos para realizar las gestiones ante instituciones públicas. Esto para facilitar el acceso a la información de las personas emprendedoras. Esta observación puede plantearse en este artículo 192 o en el 193.

Considerando lo anterior, puede afirmarse que el proyecto no tiene consistencia y que deben ser analizadas otras formas de superar la crisis por la que el país atraviesa en lo tocante a la generación de empleos. Costa Rica necesita de una robusta política industrial que genere encadenamientos productivos, volcado para grandes, pequeñas y medianas empresas; de apoyo a las actividades agropecuarias de base agroecológica y de medidas anti cíclicas en las cuales la inversión pública es determinante, incluso en la ampliación de acceso a servicios públicos esenciales y en la generación de fuentes de energía limpias; de un apoyo real y significativo para las cooperativas y organizaciones de la economía social solidaria que ya existen y fomentar su desarrollo en todas las regiones del país, entre otras medidas que la ortodoxia neoliberal siquiera permite poner en discusión.



Al mismo tiempo, es urgente colocar en el debate público medidas de protección social y no solo de protección de las empresas. Una discusión en ciernes es la de la Renta Básica Universal (RBU), como ya lo propuso el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional⁹ (es un debate a nivel internacional que debe ser internalizado), junto con otras medidas de estímulo inmediato y efectivo que puedan alterar la actual situación en el corto, mediano y largo plazo.

Elaboraron:

Dr. Randall Blanco Lizano (Escuela de Sociología)

Dr. Gerardo Cerdas Vega (Escuela de Trabajo Social)

M.Sc. Yasy Morales Chacón (Escuela de Sociología)

M.Sc. Fernando Zeledón Torres (Escuela de Ciencias Políticas)

Equipo de trabajo Programa de Economía Social Solidaria – PROESS (ED 3205),

Universidad de Costa Rica

Coordinó: Isabel Avendaño Flores

⁹ Valverde, Luis. *Escuela de la UNA propone control de precios y renta básica universal para paliar crisis.*
<https://bit.ly/3bNEARF>