



**Presentación de Tesis de
Doctorado en Derecho -
Universidad Estatal a Distancia -
7 diciembre 2017**

***“Prolegómenos de procesos e
impactos de los Tratados de Libre
Comercio de Costa Rica”***

Velia Govaere Vicarioli

Ejes de exposición

- El contexto de la investigación:
 - ✓ Referencia histórico-política
 - ✓ Marco teórico y epistemológico
- Hipótesis
- Resultados, conclusiones y recomendaciones

Punto de partida: agotamiento modelo cepalino

Después tres décadas de relativo éxito en la industrialización en CA, el modelo cepalino entra en crisis, revelando limitaciones en el modelo de sustitución de importaciones, basado en la protección arancelaria a la industria local de un mercado centroamericano integrado, para atraer IED hacia nichos de mercado así protegidos:

- En la crisis de los 80 's, Costa Rica llegó a ser el país más endeudado per cápita del mundo.
- CR enfrentó devaluación monetaria, inflación galopante, contracción económica y pérdida del poder adquisitivo de la población

Nace un nuevo paradigma

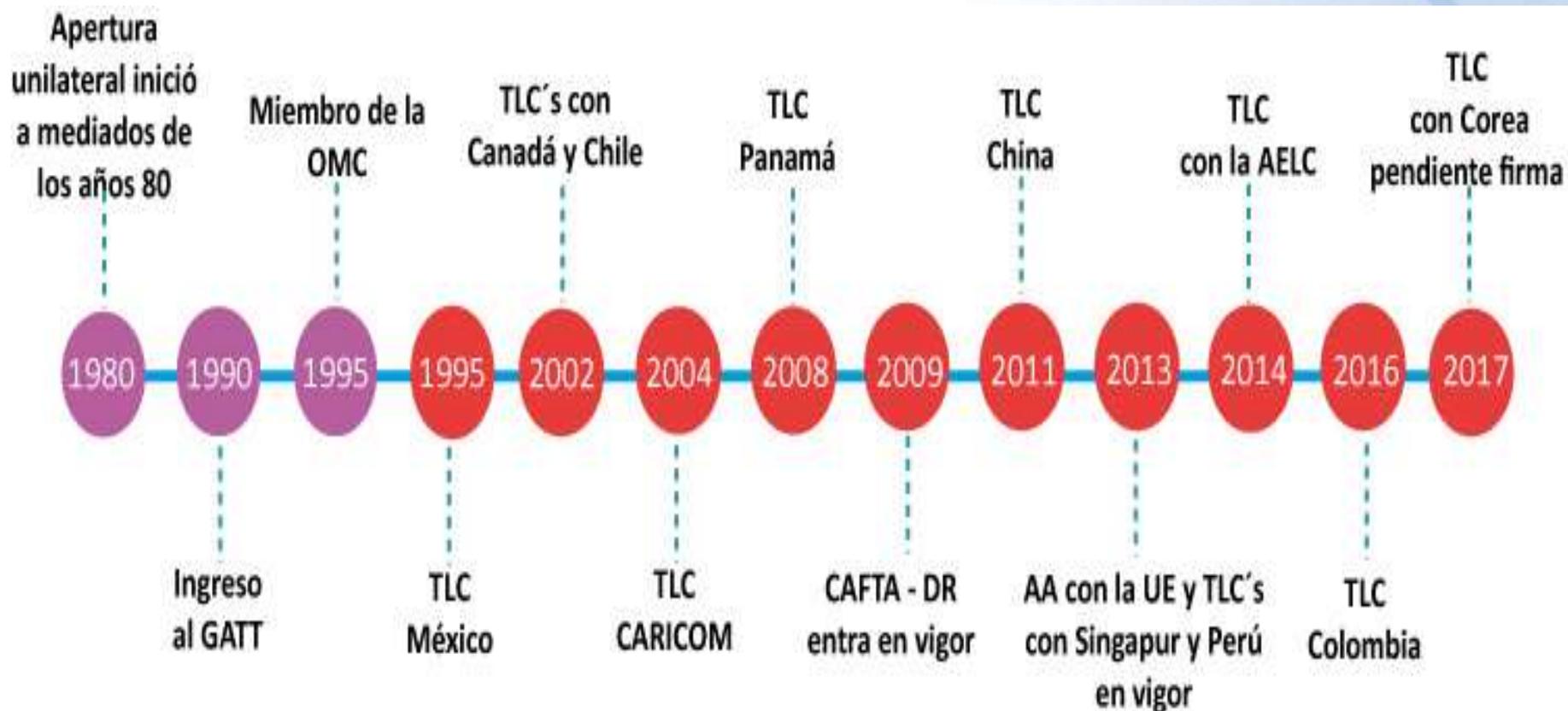
Hace 30 años en Costa Rica se dio un cambio de paradigma del ISI hacia un modelo de desarrollo basado en binomio:

- **Apertura de mercados** con crecimiento sostenido de exportaciones y diversificación de oferta exportable a través de la creación de una plataforma exportadora para los productos costarricenses bajo su instrumento más emblemático: los Tratados de Libre Comercio
- **Atracción de Inversión Extranjera** orientada a segmentos de alta tecnología

Ejes de la política comercial

- **Política Ofensiva:** “consolidar y ampliar plataforma exportadora a través de TLC”
- **Política Defensiva:** “optimizar funcionamiento de administración de comercio”
- **Aprovechamiento de las oportunidades que genera el comercio**

Tres décadas de inserción en la economía internacional bajo un modelo de apertura comercial



30 años después...

plataforma TLC

- 14 TLC aseguran una plataforma de acceso preferencial de los productos costarricenses a 50 socios comerciales y amparan el 93,8% de exportaciones y el 82,0% de importaciones de bienes
- Gracias al binomio (TLC y IED), las exportaciones han crecido un 10% en los últimos 20 años de forma sostenida, más de 2.392 empresas exportan más de 4300 productos a 151 destinos y 35% de las exportaciones costarricenses de manufactura son de alta tecnología

¿Porqué CR se considera emblemático?

- Un país de tan sólo 4 millones y medio de habitantes se ha posicionado como el primer exportador de productos de alta tecnología en AL.
- Una sólida plataforma exportadora (TLCs) y la estabilidad costarricense ha sido clave en la atracción de IED (280 MNE de alta tecnología)
- Participación en 5 Cadenas Globales de Valor
- Las exportaciones bajo ZF representan aproximadamente la mitad de las exportaciones totales del país
- Dispositivos Médicos representa el 4% del PIB (#1 en bienes manufactura)
- Crecimiento del sector servicios: las TICs se ubican como el segundo rubro de exportación de servicios, solamente después del turismo

Pero...

Debilidades del modelo

- IED como factor de equilibrio de cuentas nacionales
- Una permanente balanza comercial deficitaria, que se sostiene gracias al flujo de IED y de servicios. Por cada dólar de exportación se importan insumos o bienes de consumo equivalentes a \$2,5 dólares
- Exitosas políticas públicas de comercio exterior tienen como contrapartida un desempeño moderado en política defensiva y de aprovechamiento de oportunidades del comercio
- Desempeño desigual en los mismos TLC

En el proceso de apertura se gestaron brechas que dejan como saldo dos economías, dos competitividades y diferencias salariales

El contexto de la investigación:

- ✓ Marco epistemológico
- ✓ Hipótesis



La investigación se sustenta en tres vertientes epistemológicas subyacentes:

- (1) Visión dinámica: los procesos históricos surgen en medio de realidades contrapuestas, en las que se insertan, con resultados de **desarrollo desigual** (Hegel);
- (2) Visión ideológica: en los procesos históricos también compiten diferentes orientaciones por alcanzar **hegemonía cultural** (Gramsci) y
- (3) Visión estática: una organización socioeconómica e institucional (**Tipo-Ideal**) orientada a un resultado que les da su lógica interna, en un instante histórico (Weber).

Hipótesis Central (1)

Los TLC son un instrumento clave paradigmático y exitoso del modelo de desarrollo de Costa Rica. Como tales, sus impactos:

- han modernizado la economía, la administración pública y la sociedad.
- pero se han insertado de forma desarmónica creando situaciones duales en todos los ámbitos de la vida social, económica e institucional

Hipótesis Central (2)

Estas situaciones duales se expresan en contrastes:

- Productivos (economía dual)
- Institucional-administrativo (doble estándar en las instituciones públicas)
- Territoriales (acentuando zona de progreso y atraso)
- Sociales, educativas y laborales
- Fiscales (exención a zonas francas –quien más aprovecha la inversión educativa no contribuye al fisco)

Todo eso marca la necesidad de un replanteamiento holístico de todo el modelo

Resultados, conclusiones y recomendaciones



Área jurídico-administrativa

- **Sólida institucionalidad + alianza público-privada:** “triada” de COMEX-PROCOMER-CINDE con personal calificado y asignación de recursos.
- **Legislación de soporte:** 2 leyes y consolidación de facto de funciones
- **Articulación:** más allá de la “triada” se han dado algunos esfuerzos interesantes: CPCI y comisiones interinstitucionales.

30 años de continuidad de políticas públicas dejan como saldo una institucionalidad sólida y fuerte soporte legal

Área jurídica-institucional

La asignación prioritaria del comercio exterior y de los TLCs en el modelo actual han llevado a la creación de una "triada" institucional con soporte legal y con fuerte respaldo financiero frente a entidades que co-administran comercio cuyas competencias legales han sido debilitadas (ej. MEIC), con escaso recurso humano y presupuestario.

Los TLC como instrumento

- A través de TLCs se ha creado un andamiaje exportador que ofrece una excelente plataforma a nuestro sector productivo y a la Inversión Extranjera Directa, atraída así a instalarse en nuestro territorio.
- Los TLC dan acceso preferencial a nuestros principales mercados, lo que ha permitido un flujo de inversiones sostenido, una diversificación de nuestra oferta y una sofisticación del tejido productivo.

Impactos diferenciados TLC

- No se pueden medir sus impactos de forma generalizada. Cada uno refleja auspicia el crecimiento, de forma desigual, de sectores productivos, segmentos sociales e incidencia territorial.
- El desempeño de un TLC se mide por diversos factores. Uno de esos factores es la balanza comercial. Pero no es el único factor ni el más decisivo. Veremos tres ejemplos: MCCA, ACCUE, DR-CAFTA

“El peso dinamizador de un destino exportador se mide por la amplitud de su demanda, el número de empresas que accede a ese mercado, la diversificación de la OED, el flujo de IED que auspicia, el volumen de encadenamientos que promueve y la población beneficiada, objetivo final de toda política pública.”

Integración centroamericana

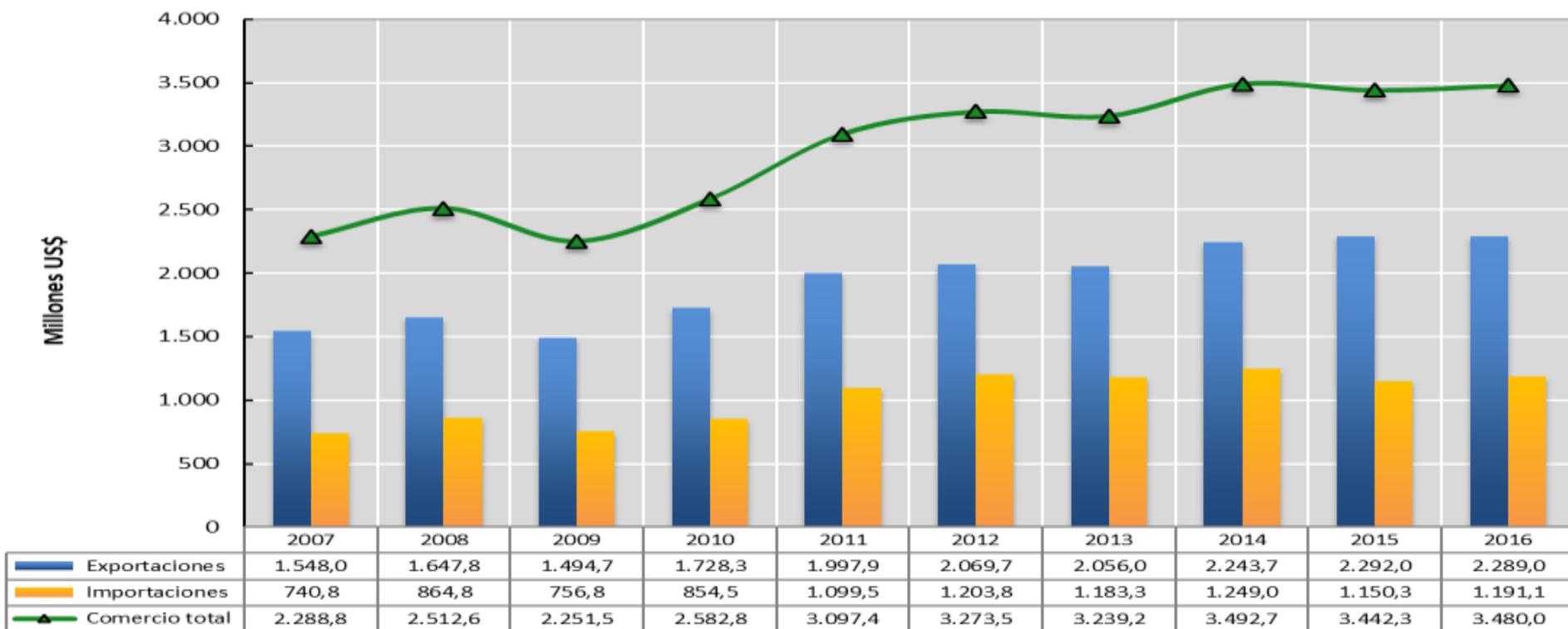
- Integración desde los años 60s con un remozamiento en la década 90.
- Institucionalidad compleja y legislación de soporte en diversas áreas temáticas: una de las regiones más integradas del mundo
- Costa Rica es un exportador neto a la región y el 47% de las exportaciones están distribuidas en 25 productos donde los productos agroalimentarios tienen especial desempeño.
- Segundo socio comercial de CR y primer mercado de las pymes costarricenses (“mercado natural”).

Integración centroamericana

- La incorporación de Panamá al Mercado Común Centroamericano consolidó la importancia comercial de este socio para Costa Rica.
- La cercanía geográfica y la importancia de este bloque para el sector productivo nacional han sostenido el **crecimiento del comercio a un ritmo de 9% promedio anual, durante la última década.**
- Panamá es el principal destino de nuestras exportaciones regionales, con una participación del 27,2% del total a la región.

MCCA

Costa Rica: Flujo comercial con el Mercado Común Centroamericano *
2007 - 2016



Fuente: COMEX, con base en cifras de PROCOMER y BCCR.

Corresponde a cifras preliminares, mejoradas con las disposiciones del MBP6.

Sujetas a revisión

*Incluye a Panamá que es país miembro del Subsistema de Integración Económica Centroamericana desde el 6 de mayo 2013.

ACCUE

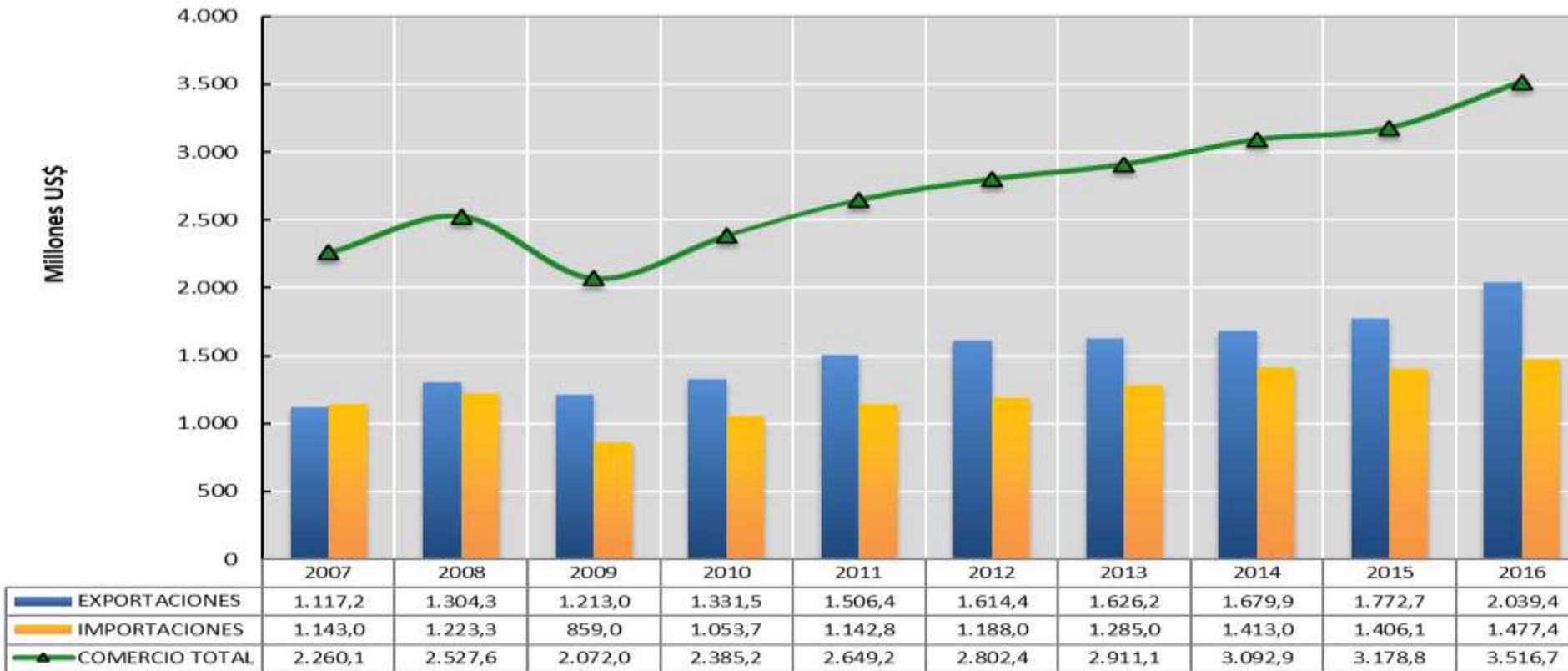
- El ACCUE (CA-UE) comprende tres pilares: **comercial**, cooperación y diálogo político
- En el pilar comercial se consolidaron y ampliaron los beneficios de las diversas versiones de **SGP**, que fueron instrumento clave en la diversificación de la oferta exportable costarricense a la UE
- CR comportamiento atípico en CA: 77% SGP y 73% de las exportaciones hacia UE
- Tradicional segundo-tercer destino para las exportaciones costarricenses, que ya para el 2006 eran de 511 productos, con una oferta exportable diversificada no solo en productos agrícolas sino de tecnología media y alta.

ACCUE

- El pilar comercial del AACUE corresponde, prácticamente en todos sus rubros, a un tratado de libre comercio (TLC) y entró en vigencia en octubre del 2013
- En la década del 2005 al 2015 ha habido un comportamiento generalmente superavitario en nuestro flujo comercial con la UE y el comercio creció un 34%
- La UE recibe el 41% de total de las exportaciones agrícolas de CR (banano y piña)
- Tercer mercado de exportación para pymes
- Para el 2015, 557 empresas exportaron **841** productos al mercado comunitario dentro de los cuales los principales productos fueron banano, piña y dispositivos médicos.

AACUE

Costa Rica: Flujo comercial con la Unión Europea *
2007 - 2016



Fuente: COMEX, con base en cifras de PROCOMER y BCCR.
Corresponde a cifras preliminares, mejoradas con las disposiciones del MBP6.
Sujetas a revisión

CAFTA-DR

- Estados Unidos siempre ha sido el principal socio comercial de CR y su primer fuente de IED
- Se consolidaron y ampliaron los beneficios de la **ICC** como resultado de una negociación regional a la que se incorporó luego la República Dominicana
- Se incluyó una Agenda de Implementación o sea de **adecuación jurídica** en propiedad intelectual, seguros, telecomunicaciones (2da luego OMC)
- A 11 años de puesta en vigencia en CA y 7 para Costa Rica, CR ha probado ser uno de los países que más se ha visto favorecido en su comercio e IED con el TLC en aspectos comerciales
- Relevancia aspectos no comerciales: apertura gradual de monopolio telecomunicaciones/ seguros

CAFTA-DR

Figura 1-1. Exportaciones de Costa Rica (FOB) a EEUU (2002-2012) en US\$ miles de millones

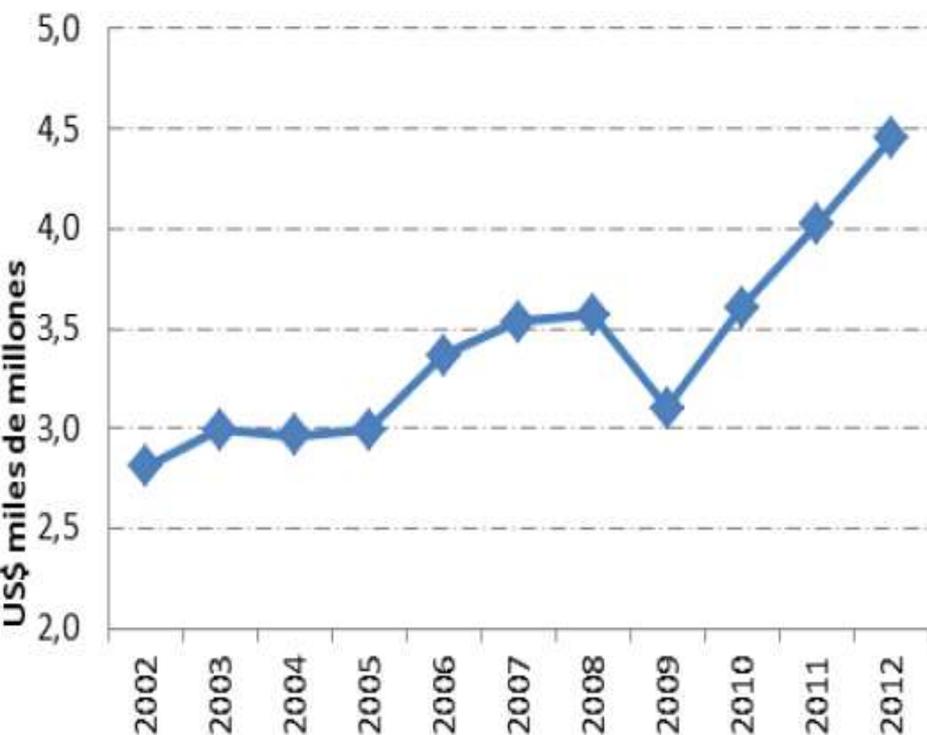
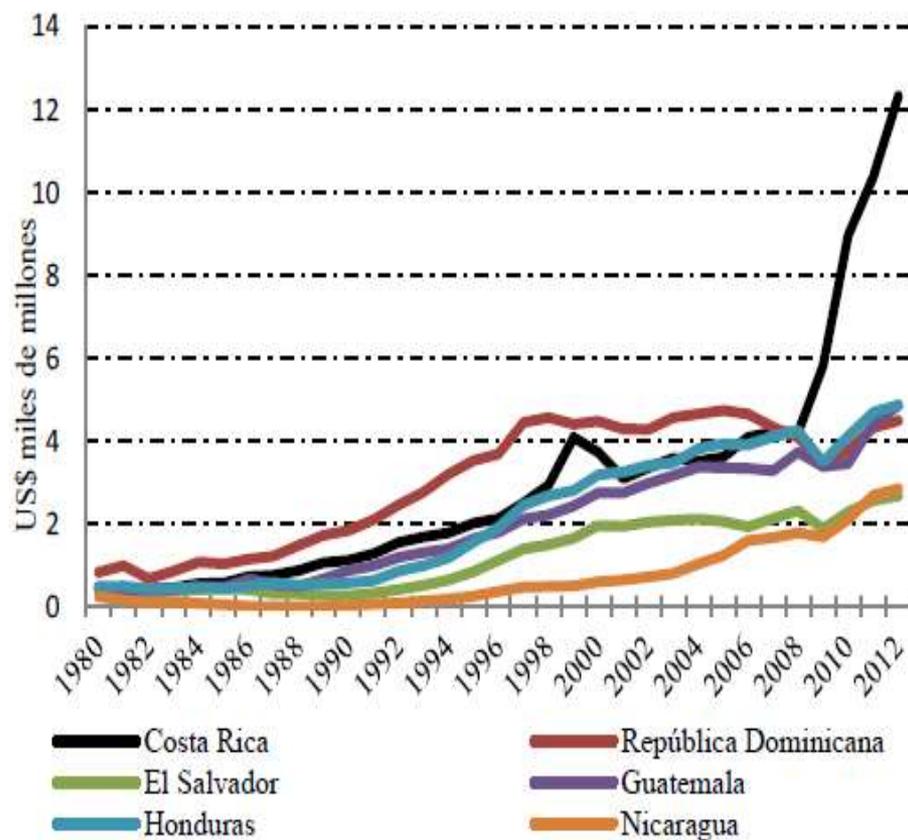


Figura 1-2. Importaciones de EEUU (CIF) de países CAFTA-DR (1980-2012) en US\$ miles de millones¹⁷

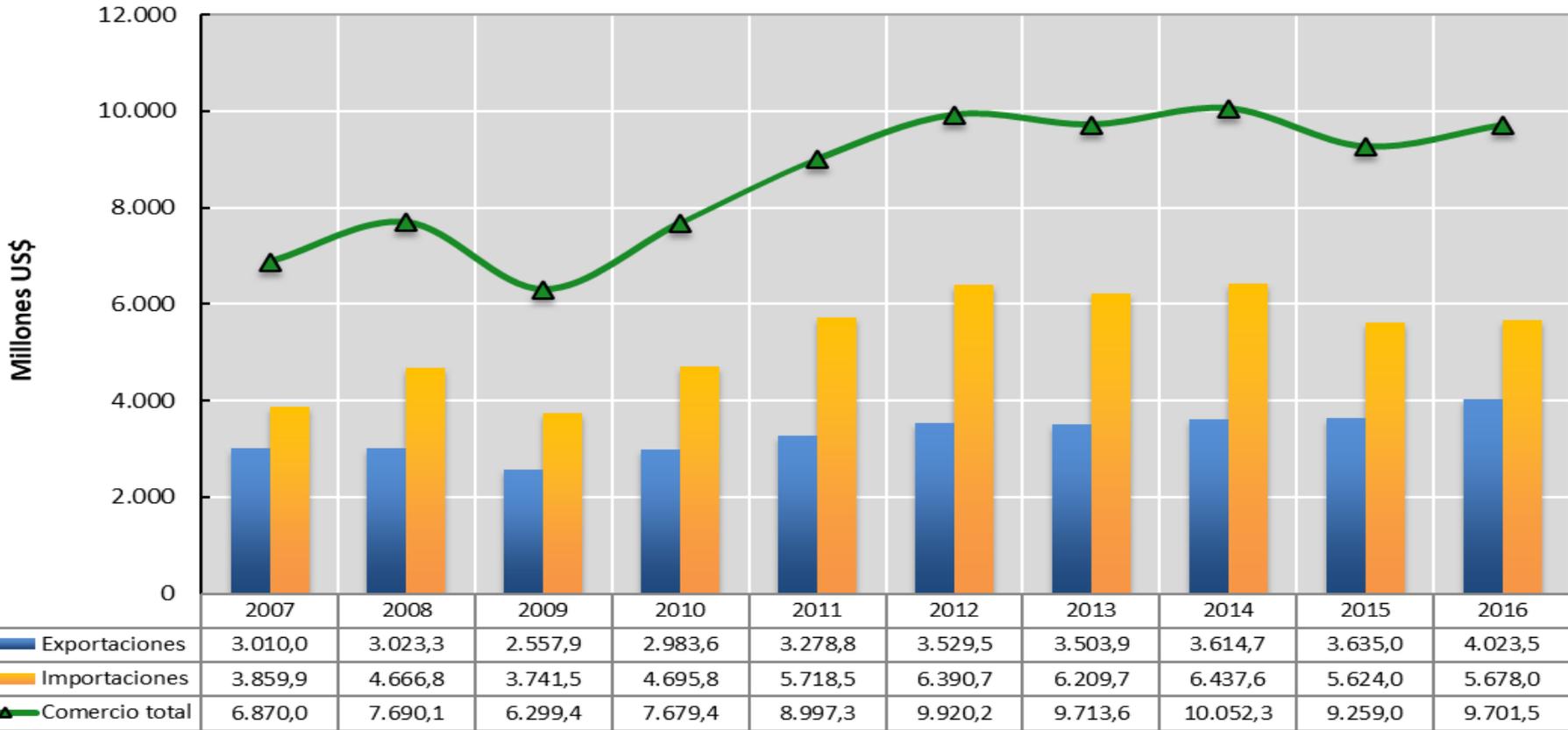


CAFTA-DR

- Después de crecer de forma constante desde los 80s, las exportaciones de Costa Rica hacia EE.UU. han crecido significativamente desde la ratificación del CAFTA-DR a inicios de 2009, mostrando un incremento de cerca de un **50%** para 2012
- Entre 2000 y 2012, la participación de Costa Rica en las importaciones globales de los Estados Unidos pasó de **0,29% a 0,53%**, con un crecimiento impresionante a partir del 2009
- En 2015, de USA proviene el **53%** del total de IED con fuerte incremento en dispositivos médicos y servicios empresariales (BM, 2013).

CAFTA-DR

Costa Rica: Flujo comercial con Estados Unidos*
2007 - 2016



Fuente: COMEX, con base en cifras de PROCOMER y BCCR.
Corresponde a cifras preliminares, mejoradas con las disposiciones del MBP6.
Sujetas a revisión

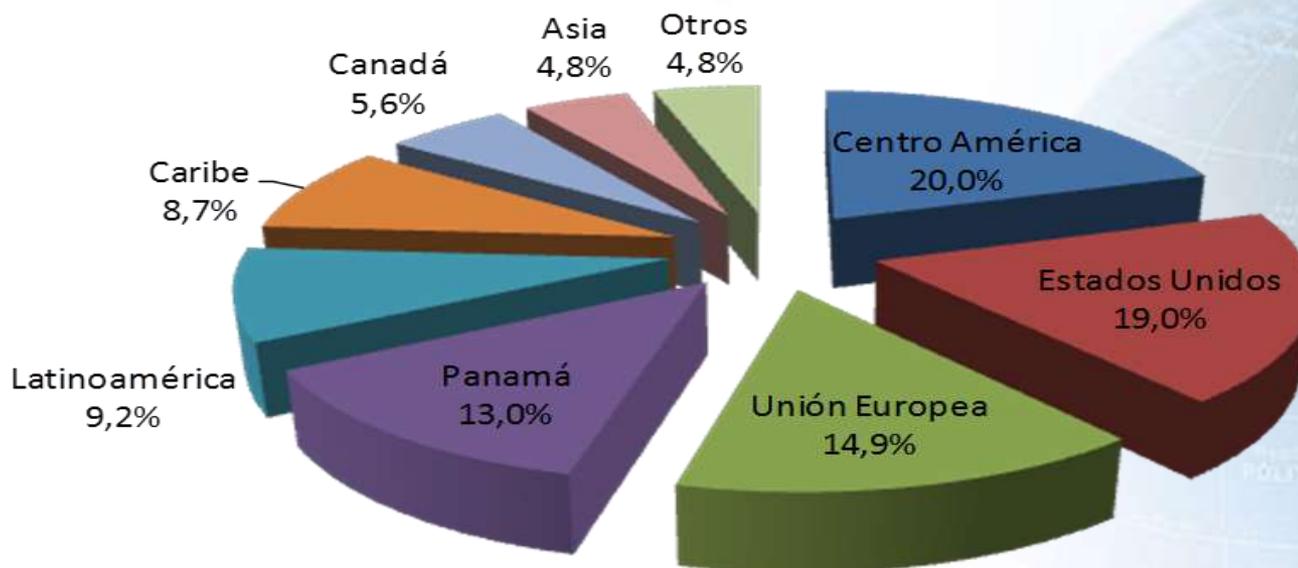
Aspectos no comerciales del CAFTA-DR: ruptura de monopolio telecomunicaciones

Mejoras en elementos claves de competitividad y servicio al usuario, en términos de acceso, calidad y precio y penetración de la telefonía móvil, del internet y de los servicios móviles de banda ancha:

- los niveles de penetración de telefonía móvil pasaron del 42% en 2008 al 116% en 2012
- las suscripciones en el servicio de telefonía móvil alcanzaron su máximo histórico en el 2015, al aumentar 516 mil suscriptores con respecto al 2014
- la proporción de familias con acceso a internet pasó del 10% en el 2006 al 47% en el 2013

Importancia de los tres principales mercados para las PYMES

Destinos de Exportación de las MIPYMES
(como porcentaje del valor de las exportaciones)



Heterogeneidad productiva

- La apertura comercial vino como factor adicional de heterogeneidad estructural en la economía, en una economía dual, donde una competitiva “economía hacia afuera” coexiste frente a la mayoría del tejido empresarial local, con menores niveles de productividad, alto grado de informalidad y salarios locales.
- Esta dualidad entre “vieja y “nueva” economía se agrava más si se examina que la economía basada en el desempeño exportador, depende en mucho de la IED ubicada en nuestro suelo.
- Esta dualidad se expresa en términos de concentración del valor exportado en pocas empresas, dificultades de encadenamiento productivo y moderada transformación de la estructura productiva.

La dualidad productiva

- **Valor exportador altamente concentrado: 2%** de las empresas exportadoras colocaron **66,5%** del valor de las exportaciones frente a un **93%** que exportaron apenas el **11,4%** del valor de las ventas de bienes al exterior.
- La exportación bajo **zona franca** se ha tradicionalmente contabilizado aproximadamente por **la mitad de las exportaciones** totales del país.
- Pero en régimen definitivo, nuestros principales productos de exportación siguen siendo **café, banano, piña**, que siguen siendo casi el **40% de nuestras exportaciones** fuera de zona franca.
- Relativa escasez de **encadenamientos productivos** al esfuerzo exportador: a cada 7 dólares de valor exportado corresponde sólo 3 dólares de valor nacional agregado, concentrado, sobre todo, en logística, transporte y embalaje. (PROCOMER, 2010).

Conceptos contrapuestos, realidades enfrentadas dialécticamente

- Nueva economía: tecnología de punta, productos con alto valor agregado y encadenamientos con cadenas globales de valor en alta tecnología. Apoyada por políticas públicas de regímenes especiales de exención fiscal.
- Vieja economía: sectores tradicionales de poca sofisticación, escaso valor agregado, bajos salarios y poco aumento de la productividad. **¿Política productiva?**
- La coexistencia contradictoria e insostenible de estas dualidades nos debe llevar al diseño de un **nuevo paradigma** de desarrollo donde las políticas públicas, se centren en la **superación de esta dualidad** y en el **fomento de las capacidades netamente endógenas**, apoyándose y **aprovechando el dinamismo de la EMN.**

Área social

- En una economía dual, el sector externo sigue incidiendo directamente en una minoría de población, sectores sociales y territorios, lo que causa una creciente sociedad dual, con el consiguiente desafecto social por el modelo.
- El comercio exterior agudiza los contrastes porque la competencia externa suele tener altos niveles de productividad y estándares de producción elevados. Suelen contratar el mejor personal disponible, que se ven beneficiados con altos salarios y prestaciones.
- Este estudio analizó aspectos relevantes de dicotomía social, recabando la información pertinente a la paradoja educativa, laboral y social que enfrenta el país.

La paradoja educativa y laboral se evidencia en el contraste existente de una dinámica generación de empleo en la nueva economía, con la todavía más poderosa contracción de la oferta de trabajo en la vieja economía:

- ✓ así, mientras, en 2012, en la dinámica nueva economía se produjeron 10 mil nuevos empleos, en los sectores industriales de la poco sofisticada vieja economía se eliminaron 12 mil puestos de trabajo.
- ✓ en los últimos cinco años, 3 de cada 4 personas que salieron a buscar trabajo, por primera vez, y no lo encontraron, no habían terminado la secundaria. Tampoco tenían estudios de secundaria 8 de cada 10 personas que perdieron su empleo, en ese mismo período. Y es que....
- ✓ En 2012, la fuerza de trabajo no calificada era todavía del 60%, apenas un 16% menos que en 1976

"En consecuencia, solo una minoría de la fuerza de trabajo tiene un perfil de competencias que la capacite para participar con ventaja en los sectores más dinámicos y modernos de la economía." (EN, 2013).

La paradoja de empleo entre ZF y régimen definitivo: "Perspectiva de empleo es buena en zona franca y moderada en industria local y comercio" (19-01-18)

- La planilla de las firmas **externas** de servicios, ciencias de la vida y manufactura liviana y alimentos crecen, anualmente, en promedio, 11,6%, 4,5% y 1,5%, respectivamente, lo que se traduce en la generación de más de 7.000 empleos por año.
- En sector TIC hay 8.000 plazas vacantes debido la demanda de talento de las firmas externas, el aumento de negocios de las desarrolladoras locales y a la de empresas, instituciones y hogares, donde CAMTIC asegura "**que por cada estudiante graduado existen cuatro puestos vacantes**".
- En cambio, en el sector de manufactura **local** se espera un crecimiento de 2% para el año, lo que significa que se crearían 2.700 puestos y en el comercio se espera 2.500 empleos nuevos formales.
- Geográficamente, el crecimiento se concentrará en Heredia y Alajuela (parques empresariales con compañías de servicios y manufactura externas).

Área territorial

La incidencia de la apertura comercial también puede apreciarse en el contraste de territorios de gran desarrollo urbanístico y de servicios, que ofrecen mejores oportunidades de empleo e ingresos, con zonas deprimidas, desempleo, servicios de poca productividad, mayores niveles de pobreza y menor posibilidad de educación de calidad, en lo que puede resumirse como **menores índices de desarrollo humano**.

Conclusiones y recomendaciones

Los aspectos fundamentales de la evolución de la economía y la sociedad costarricenses muestran a la apertura comercial, la atracción de IED y los TLCs como componentes **correctos y necesarios** de la inserción inevitable e ineludible de un país pequeño en un mundo globalizado.

Se trata pues, y esa es nuestra tesis, de un modelo **apropiado, pero inacabado o "trunco"** en necesidad urgente y perentoria de complementarse con **políticas públicas de fortalecimiento de sus capacidades endógenas**, incluso más allá de lo meramente productivo.

En la antesala de un tercer modelo: síntesis y “tipo ideal”

Estamos en la necesidad de acompañar el dinamismo propio del actual modelo, retomando elementos para completar el “**tipo ideal**” **weberiano**.

Según sectores, se habla de:

- ✓ encadenamiento de la IED con la industria y servicios locales,
- ✓ transferencia de tecnología con apoyo al sistema nacional de innovación,
- ✓ mayor inversión en I+i+D,
- ✓ mayor alineamiento educativo y pertinencia en investigación
- ✓ y contribución a los costos fiscales.

Se trata de ir definiendo y construyendo un modelo debidamente ajustado que consolide el terreno abonado por la apertura comercial, los TLC y la IED y al mismo tiempo introduzca con fuerza y previsión los **ajustes** que las falencias del sistema demandan.

En la antesala de una síntesis y una nueva hegemonía cultural

En el terreno de las discusiones actuales se acentúa la necesidad de cambios, que se perfilan como síntesis de aprovechamiento de las bondades de los modelos anteriores: ISI y AC, que al mismo tiempo que los asume, también los niega y los supera, complementándolos, en una **síntesis hegeliana** clásica.

Hace diez años era impensable defender estas ideas en ciertos círculos. Hoy son pocos los segmentos intelectuales que no reconocen la necesidad de ajustes.

Es un proceso de hegemonía de las ideas (**Gramsci**) de un cambio, que sin plantear todavía mucho más que una crítica a la situación actual, va abriéndose paso, sino en el mundo económico, sí, en cambio, en la de la producción intelectual.

The background is a light blue gradient. On the right side, there is a faint image of a globe. Overlaid on the globe is a map of Central America, showing countries like Guatemala, El Salvador, Costa Rica, and Panama. Above the map, there is a faint silhouette of an airplane flying. In the center, a dark blue rectangular box contains the text 'MUCHAS GRACIAS!!' in white, bold, sans-serif font. Below the box, there is a thin horizontal line.

MUCHAS GRACIAS!!