

Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones

El caso de Costa Rica



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones

El caso de Costa Rica

Asistencia técnica de la Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL) al Gobierno de Costa Rica



NACIONES UNIDAS



Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Agradecimientos.....	7
Prólogo.....	9
Siglas.....	11
Resumen ejecutivo.....	13
I. Introducción.....	21
II. La transformación exportadora: hechos estilizados.....	23
A. Introducción.....	23
B. La apertura e inserción en el mercado mundial.....	24
C. Rasgos generales de la transformación exportadora.....	26
D. La inversión extranjera directa como motor de la transformación exportadora.....	32
E. La inserción en cadenas globales de valor.....	34
F. Las tres cadenas globales de valor prioritarias para la transformación exportadora.....	36
1. El sector eléctrico-electrónico.....	37
2. El sector de dispositivos médicos.....	41
3. El sector de los servicios compartidos globales.....	44
G. Los encadenamientos hacia atrás del sector exportador.....	47
H. El empleo exportador.....	49
I. El comportamiento de las empresas exportadoras.....	52
J. Conclusiones.....	58
III. El proceso de la transformación exportadora.....	61
A. Introducción.....	61
B. El contexto histórico y económico.....	61
1. Promoción de exportaciones durante la fase de sustitución de las importaciones.....	62
2. El ajuste tras la crisis: 1984-1999.....	63
C. El contexto macroeconómico a partir de 1984.....	65
D. Evolución de la normativa desde 2000 hasta la fecha.....	66
1. Tratados comerciales.....	66
2. Reformas adicionales al régimen de Zonas Francas.....	68
E. El desarrollo institucional.....	69
1. El complejo institucional COMEX-PROCOMER-CINDE.....	70
2. La evolución de COMEX.....	72

3.	El desarrollo de PROCOMER.....	73
4.	La evolución de CINDE	76
5.	Dos consejos para la competitividad: privado y presidencial	77
F.	Ciencia y tecnología.....	78
G.	La infraestructura de transporte y la energía eléctrica	80
H.	Aspectos micro: patrones comunes de evolución empresarial.....	81
I.	Los rasgos de las políticas de inserción internacional.....	82
IV.	Conclusiones y tareas futuras.....	85
A.	Introducción	85
B.	Determinantes de los avances logrados.....	86
C.	Una mirada hacia adelante: las tareas pendientes	88
D.	Algunas recomendaciones	94
1.	Fortalecer los procesos de negociación comercial	95
2.	Mejorar el entorno macro y microeconómico para el sector exportador.....	95
3.	Profundizar los encadenamientos entre el sector exportador y el resto de la economía	95
4.	Promover el escalamiento a lo largo de las cadenas de valor	96
5.	Construir un sistema nacional de innovación, investigación y desarrollo para la productividad	97
6.	Ampliar la oferta de recursos humanos de corto y largo plazo	97
7.	Desarrollar la infraestructura y los sistemas de transporte	97
8.	Crear una institucionalidad ampliada.....	98
9.	Debatir el financiamiento de una amplia agenda de competitividad	98
10.	Dar debida difusión a la agenda de internacionalización	98
	Bibliografía	99

Cuadros

Cuadro 1	Países seleccionados: estructura de las exportaciones de bienes según intensidad tecnológica, 1990-2012	29
Cuadro 2	Países latinoamericanos seleccionados: índices de comercio intraindustrial de bienes intermedios por socios comerciales, 2010-2011	34
Cuadro 3	Costa Rica: principales cadenas exportadoras, 2011	47
Cuadro 4	Costa Rica: ranking de sectores según la matriz insumo-producto, 2011.....	48
Cuadro 5	Países seleccionados de América Latina: empleo asociado al sector exportador	49
Cuadro 6	Costa Rica: exportaciones y empleo de los sectores dentro y fuera de Zona Franca, 2012.....	52
Cuadro 7	Países seleccionados: número de empresas exportadoras, 2002 a 2011	53
Cuadro 8	Países seleccionados: indicadores de concentración exportadora, alrededor de 2011	54
Cuadro 9	Países seleccionados: indicadores de desempeño exportador y comercio inclusivo, alrededor de 2010	86

Gráficos

Gráfico 1	Costa Rica: exportaciones, PIB y participación en mercados de destino, 1990-2013.....	24
Gráfico 2	Costa Rica y otros países seleccionados: PIB per cápita, 1990-2012.....	25
Gráfico 3	Agrupaciones y países seleccionados de América Latina: participación de las exportaciones brutas y netas en el PIB, 1990, 2000 y 2012.....	26
Gráfico 4	Costa Rica: exportaciones e importaciones de bienes y servicios, 1990-2013....	27
Gráfico 5	Países seleccionados: saldo comercial bruto y neto por grandes sectores de actividad.....	28
Gráfico 6	Costa Rica: composición de las exportaciones, 1980 a 2012.....	29
Gráfico 7	Países seleccionados: composición sectorial de las exportaciones brutas y netas.....	30
Gráfico 8	Países seleccionados: concentración de las exportaciones por producto y por destino, 1990-2012.....	31
Gráfico 9	Costa Rica: flujos de entrada de inversión extranjera directa y balance en cuenta corriente, 1990-2012.....	32
Gráfico 10	Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa por sectores, 1999 a 2012.....	33
Gráfico 11	Costa Rica y otros países/regiones: encadenamientos externos e internos, 1995 y 2011.....	35
Gráfico 12	Sectores prioritarios: exportaciones, importaciones y saldo comercial, 1994-2012.....	36
Gráfico 13	Costa Rica: empresas exportadoras de productos eléctricos-electrónicos, 2000-2012.....	38
Gráfico 14	Costa Rica: empresas exportadoras de productos de dispositivos médicos, 2000-2012.....	42
Gráfico 15	Países seleccionados: composición sectorial del empleo exportador.....	50
Gráfico 16	Costa Rica: evolución del empleo exportador en el sector de bienes, 2003 a 2012.....	51
Gráfico 17	Costa Rica: descomposición de la variación del valor exportado, 2005-2012.....	54
Gráfico 18	Costa Rica: cantidad de empresas y valor exportado por número de productos y destinos, 2012.....	55
Gráfico 19	Costa Rica: dinámica de MIPYMES y grandes empresas, 2000 a 2012.....	56
Gráfico 20	Países seleccionados: tipo de cambio real multilateral, 1990 a 2013.....	65

Recuadros

Recuadro 1	VITEC: de manufactura simple a productos sofisticados con encadenamientos nacionales.....	40
Recuadro 2	El crecimiento y escalonamiento de Boston Scientific.....	43
Recuadro 3	La expansión de Citi en Costa Rica.....	45
Recuadro 4	El desarrollo de las exportaciones de servicios globales en Uruguay.....	46
Recuadro 5	Algunas dimensiones de la concentración exportadora en Costa Rica.....	57
Recuadro 6	El impacto de CAFTA-DR en Costa Rica después de 5 años de aplicación.....	67
Recuadro 7	Zonas francas en América Latina.....	69
Recuadro 8	COMEX como promotor del conocimiento sobre las cadenas de valor.....	72
Recuadro 9	El Programa de Desarrollo de Proveedores de Chile.....	75
Recuadro 10	El sistema nacional de innovación en una perspectiva latinoamericana.....	79
Recuadro 11	Las negociaciones megaregionales.....	89
Recuadro 12	Chile: Programa de Atracción Centros de Excelencia Internacional.....	92
Recuadro 13	Costa Rica: proyecto de mejoramiento de la educación superior.....	93

Agradecimientos

Este documento fue elaborado por la División de Comercio Internacional e Integración (DCII) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la responsabilidad de Osvaldo Rosales, Director de la DCII. La coordinación estuvo a cargo de Nanno Mulder, Oficial de Asuntos Económicos de la misma división. Varios insumos sustantivos de la sección F del capítulo II, y de los capítulos III y IV fueron preparados por Jorge Cornick (consultor), y otros correspondientes al capítulo II fueron elaborados por Roberto Urmeneta (Oficial de Asuntos Económicos). Además del coordinador, participaron en su preparación Sebastián Herreros, Dayna Zaclicever (Oficiales de Asuntos Económicos), Antonio Martner y Sebastián Castresana (asistentes de investigación) y Antoine le Squeren (practicante).

Este informe es el resultado de una asistencia técnica de la CEPAL al Gobierno de Costa Rica. En este contexto, se agradece el apoyo y el compromiso de Anabel González, Ministra de Comercio Exterior, quien facilitó el acceso a información y la comunicación con actores públicos y privados en el país. El apoyo de un equipo local, coordinado por Fernando Ocampo (Viceministro de Comercio Exterior), fue clave en todas las etapas del proyecto. También formaron parte del equipo del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) María del Mar Munguía, quien coordinó la logística de los cuestionarios y las entrevistas, y David Bullón, quien facilitó varios datos para el análisis empírico de este trabajo.

Se agradece la colaboración de las siguientes instituciones y actores que fueron consultados: Alejandro Cruz (Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones), Jorge Sequeira (Gerente General de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)), Rolando Dobles (División de Encadenamientos de la PROCOMER), Gabriela Llobet (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)), Julio Calvo (Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)), Ricardo Monge (Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CPCI)), Velia Govaere (Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC)) y Miguel Gutiérrez (Estado de la Nación). El texto también se enriqueció con los comentarios de Jorge Mario Martínez y Ramón Padilla (Oficiales de Asuntos Económicos de la sede subregional de la CEPAL en México) y con las entrevistas personales a varias empresas (Amba Research, Boston Scientific, Bridgestone, Citi, Emerson, GMI MFG, Hologic, Nelipak, Okay Industries, Procter & Gamble y Vitec Videocom).

El trabajo se benefició asimismo de las respuestas al cuestionario escrito por parte de varias empresas, instituciones y actores del sector de dispositivos médicos (Allergan, Baxter, Boston Scientific,

Cincotek Medical, Hospira, Kelpac Medical y Okay Industries), del sector electrónico (CML Innovative Technologies, Controles de Corriente, Hitrónicos, Intel, Panduit, SANTOS CMI y Trimpot), del sector de servicios empresariales (Bank of America, Concentrix, Curtiss Wright, CSS Corp, DHL, Emerson, IBM y Procter & Gamble), del sector privado (CPC) y del sector público y académico (el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), el CPCI, la PROCOMER, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el ITCR y el ex Ministro de Comercio Exterior Marco Vinicio Ruiz).

Prólogo

Uno de los pilares del desarrollo de Costa Rica en las tres últimas décadas ha radicado en los avances en la calidad de su inserción internacional. En dicho período, el país consiguió hacer crecer ininterrumpidamente su ingreso por habitante a un ritmo del 3% anual (salvo en 2009, debido a la crisis financiera mundial). Clave en este logro fue un crecimiento anual de casi un 10% del volumen de las exportaciones de bienes y servicios entre 1990 y 2012. Con este desempeño, Costa Rica se convirtió en uno de los países más abiertos de América Latina en términos de la participación de las exportaciones en el PIB.

Otra característica distintiva de la experiencia costarricense es la transformación de su canasta exportadora, que pasó de contar con unos pocos productos agrícolas a mediados de los años ochenta a presentar una diversificación de bienes y servicios de mediana y alta tecnología en la actualidad. El principal motor de esta transformación ha sido la inversión extranjera directa (IED) orientada al sector exportador, la que ha sido estimulada por un favorable entorno político, social y económico, así como por políticas activas de atracción de inversiones.

Si bien en varios estudios se documentaron ampliamente los resultados alcanzados por Costa Rica en el ámbito de su inserción económica internacional, el modo en que estos se han logrado es todavía poco conocido. En este contexto, el Gobierno de Costa Rica y la CEPAL acordaron elaborar el presente estudio, enfocado en las políticas y mecanismos que han permitido esta transformación, con especial atención al período comprendido entre 2000 y el presente, junto con la identificación de los desafíos que enfrenta el país para consolidar y ampliar los éxitos logrados. Con este propósito, se procedió a una revisión de la literatura y de la información estadística sobre el proceso de transformación exportadora. Además, se utilizaron cuestionarios escritos y entrevistas personales que aportaron información novedosa sobre aspectos menos conocidos de este proceso.

Este informe destaca varios factores que han facilitado la transformación exportadora, impulsada por la atracción de la IED, a partir de la década de 1980. Estos factores incluyen las condiciones de base, políticas, económicas y sociales que hicieron de Costa Rica un lugar atractivo para la IED, expresadas en una política macroeconómica comprometida con promover la inserción internacional del país y en una evolución de la normativa en una dirección favorable para el comercio y la IED. Además, para entender los avances logrados, es clave destacar también los arreglos institucionales que Costa Rica ha utilizado para implementar ciertas políticas. En este sentido se destacan las instituciones que han coordinado los ámbitos del comercio exterior, la atracción de inversiones y la promoción de las

exportaciones, la creciente focalización de las políticas de internacionalización en sectores y empresas, y el compromiso de las más altas autoridades políticas con el impulso de esta estrategia.

No obstante los notables resultados logrados por Costa Rica, existen varios desafíos para consolidar su posición en las cadenas de alta tecnología y ampliar los beneficios a un conjunto mayor de empresas y trabajadores. Dichos desafíos se ubican en dos ámbitos: la competitividad externa y la interna. Con respecto al primer punto, el país enfrenta la posibilidad de una cierta “fatiga negociadora”, ya que más del 80% de su comercio está cubierto por tratados comerciales. La agenda de competitividad interna abarca varias áreas clave para mejorar el desempeño de las empresas locales y multinacionales. Estos retos incluyen cuidar el entorno macroeconómico para el sector exportador, facilitar el financiamiento para las pymes, profundizar los encadenamientos de las empresas multinacionales con empresas locales, aumentar los recursos para invertir en innovación, ciencia y tecnología, incrementar la disponibilidad de recursos humanos calificados para asumir las demandas de los nuevos sectores exportadores y avanzar en el desarrollo de la infraestructura, la logística y el sector energético. Para abordar estos desafíos, el país enfrenta la necesidad de fortalecer la institucionalidad destinada a promover la competitividad en un sentido amplio, que vaya más allá de la política de comercio exterior, atracción de inversiones y fomento de las exportaciones. También se requiere tratar el tema del financiamiento de una agenda de competitividad amplia y profunda. Finalmente, un reto central surge del cuestionamiento de una parte de la sociedad costarricense a los logros del modelo de inserción internacional, lo que seguramente habrá de reflejarse en la búsqueda de vínculos más directos entre los logros de la internacionalización y los avances en materia de igualdad. Estos temas se abordan en el informe y se proponen algunas recomendaciones de política.

Costa Rica está en una encrucijada con respecto a su modelo de desarrollo. Por una parte, la inserción internacional basada en las exportaciones de media y alta tecnología e impulsada por la IED ha aportado múltiples beneficios al país, expresados en un aumento del financiamiento externo y menores fluctuaciones en los términos de intercambio. En un sentido más amplio, el sector exportador provee empleo a más de una cuarta parte de la fuerza laboral y tiene un alto grado de participación de las pequeñas y medianas empresas. En estos aspectos, Costa Rica se destaca dentro de América Latina. Por otra parte, este modelo de desarrollo ha recibido un número importante de críticas de ciertos segmentos de la sociedad. Estas se refieren al número limitado de puestos de trabajo creados por las empresas multinacionales y los encadenamientos limitados de ellas al resto de la economía, factores que, entre otros, no habrían permitido avances más importantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la última década.

A comienzos de abril de 2014, cuando este documento entraba en su fase final, la compañía multinacional Intel anunció el cierre de su planta de ensamble y prueba de microprocesadores en Costa Rica. Al mismo tiempo, la firma informó que expandiría sus operaciones de diseño, ingeniería y servicios globales en el país. Estas decisiones de Intel, que responden a una estrategia de reordenamiento de sus operaciones en todo el mundo, ponen de relieve los desafíos que Costa Rica enfrenta en el marco de su estrategia de inserción en cadenas de valor. En particular, ilustran la necesidad de continuar escalando desde los segmentos menos intensivos en conocimiento hacia otros más sofisticados y por ende menos vulnerables a desventajas geográficas y de costos laborales. Para alcanzar este objetivo, el país requiere avanzar con mayor determinación en la agenda de políticas ya mencionada. En este contexto, es clave profundizar el debate nacional sobre cómo financiar una agenda amplia de competitividad, en armonía con los objetivos de generación de empleo productivo y reducción de las desigualdades, como se propone en este documento.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Siglas

ACHIPIA	Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
AZOFRAS	Asociación de Empresas de Zonas Francas
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPO	externalización de procesos de negocios (business process outsourcing)
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAT	Certificado de Abono Tributario
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
COMTRADE	Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONICIT	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CPC	Consejo de Promoción de la Competitividad
CPCI	Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación
CSC	centros de servicios compartidos
CTI	ciencia, tecnología y comunicación
EMN	empresas multinacionales
FUNCENAT	Fundación Centro Nacional de Alta Tecnología
GAMA	Gran Área Metropolitana Ampliada
I+D	investigación y desarrollo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad

IED	inversión extranjera directa
IHH	índice de Herfindahl-Hirschmann
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IRH	índice de Rasmussen-Hirschmann
ISI	industrialización mediante sustitución de importaciones
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITO	subcontratación de servicios de tecnología de la información (information technology outsourcing)
KPO	subcontratación externa de procesos de conocimiento (knowledge process outsourcing)
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIP	matriz de insumo-producto
MIPYMES	micro, pequeñas y medianas empresas
MRO	mantenimiento, reparación y operaciones
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores
PIB	producto interno bruto
PMES	Proyecto de mejoramiento de la educación superior
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior
RCEP	Asociación Económica Regional Integral
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
TLC	tratado de libre comercio
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UCR	Universidad de Costa Rica
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen ejecutivo

En las últimas tres décadas, el desarrollo de Costa Rica se sustenta en parte en los avances en materia de dinamismo y calidad de su inserción internacional.

En ese período, el país alcanzó un crecimiento del ingreso por habitante del 3% anual, sustentado en parte por dicha inserción internacional. Esto se expresa en un alto crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios (un 9% anual en volumen según las cuentas nacionales) entre 1990 y 2012. Este dinamismo permitió que el país duplicara con creces su cuota de mercado en los Estados Unidos, mientras que en Europa también aumentó su participación. Además, Costa Rica se convirtió en uno de los países más abiertos de América Latina en términos de la participación de las exportaciones en el PIB.

Otra dimensión relevante en el desempeño exportador de Costa Rica radica en la profunda transformación de su canasta exportadora. Esta pasó de estar concentrada en unos pocos productos agrícolas (banano y café, principalmente) a incluir una gama de productos y servicios más diversificada y sofisticada. De hecho, entre 1996 y 2013, el número de productos de su canasta exportadora se elevó de 2.907 a 4.473, el número de mercados de 136 a 153 países y la base exportadora de 1.453 a 2.473 empresas. En 2012, más de la mitad de las exportaciones consistieron en productos y servicios de media y alta tecnología que forman parte de cadenas globales de valor.

La IED ha sido el principal motor del cambio en el perfil exportador.

El dinamismo de las entradas de IED (que crecieron un 13% por año entre 1990 y 2012) fue el principal impulsor del crecimiento de los nuevos sectores de exportación. Costa Rica se ha convertido en una de las economías más intensivas en IED en la región y en el mundo. La priorización sectorial de la IED dirigida al sector exportador ha cambiado del sector textil y de confección en los años ochenta al sector eléctrico y electrónico en los años noventa, y a los sectores electrónico, de dispositivos médicos y de servicios empresariales en la década de 2000. El número de empresas multinacionales que operan en estos sectores en el país ha crecido de 16 en 1990 a más de 250 en 2013. Los Estados Unidos han sido en forma constante el principal país inversionista en Costa Rica, responsable de casi dos tercios de las entradas de IED. En la última década, otros países que realizaron inversiones significativas son el Canadá, Colombia, España y México.

Costa Rica ha logrado posicionarse en varias cadenas de valor y ha escalado hacia eslabones de mayor valor agregado.

Al principio, la atracción del país para una empresa multinacional de alta tecnología era la disponibilidad de una mano de obra de bajo costo para realizar tareas intensivas en trabajo poco calificado. Con el tiempo, las empresas descubrieron que el país disponía de una fuerza laboral preparada para asumir tareas de mayor complejidad en distintas cadenas de valor. En consecuencia, las filiales costarricenses empezaban a escalar dentro de las cadenas en las que participaban. Este escalamiento es evidente por la creciente proporción de trabajadores con estudios técnicos o superiores, el aumento de la productividad y las remuneraciones, la transición del ensamblaje a procesos de creciente complejidad y la instalación de un mayor número de centros de innovación en materia de procesos en el país.

La inserción en estas cadenas globales de valor derivada del establecimiento de empresas multinacionales en los sectores de dispositivos médicos y electrónica, que son intensivas en bienes intermedios importados, todavía genera reducidos encadenamientos hacia los demás sectores de la economía.

Un tercio del valor de las exportaciones de productos electrónicos y dispositivos médicos corresponde a insumos importados. Esta alta intensidad importadora en las cadenas industriales explica una parte del déficit creciente de la balanza comercial de bienes. Por lo contrario, las cadenas de servicios empresariales importan relativamente poco, lo cual ha derivado en una balanza comercial de servicios superavitaria en los últimos años.

La otra cara de esta moneda es que las cadenas de valor mencionadas presentan bajos vínculos con otros sectores de la economía. A partir de un análisis de la matriz de insumo-producto de 2011, se observa que el nivel de encadenamientos de los tres sectores priorizados es inferior al promedio de todos los sectores de la economía. Para la industria electrónica ha sido difícil crear encadenamientos hacia atrás debido a problemas de dotación de factores, de políticas de compras de las empresas multinacionales, de estructura productiva y de competencias técnicas¹. Por el contrario, otros sectores exportadores como los alimentos, el comercio y el turismo presentan niveles de encadenamiento superiores al promedio nacional.

El sector exportador de Costa Rica genera proporcionalmente más empleo que los de otros países de la región.

En 2011, un poco más de una cuarta parte del empleo total se podía atribuir directa o indirectamente al sector exportador. El empleo directo correspondía al 18% del empleo total, mientras que el empleo indirecto (de personas que trabajan en empresas proveedoras de insumos y servicios a firmas exportadoras) representaba el 7,4%. El sector de los servicios era el que generaba más empleos exportadores. De hecho, Costa Rica es uno de los países de América Latina con el mayor porcentaje de empleos del sector exportador en servicios. Las tres principales cadenas de valor de mediana y alta tecnología solo generaban el 9% del empleo exportador, mientras que representan más de la mitad de las exportaciones de bienes. En la última década, el empleo exportador en bienes ha crecido

¹ Los siguientes factores dificultan los encadenamientos productivos con otros sectores: Costa Rica carece de recursos naturales o de sustancias químicas importantes para la industria; la política de abastecimiento global de las empresas multinacionales se coordina desde la casa matriz, donde los insumos se envían desde otras instalaciones de propiedad de la empresa; el país carece de una masa crítica de empresas que pueden producir grandes cantidades de un mismo producto; no hay suficientes pequeñas compañías que cuenten con las certificaciones necesarias; los profesionales y técnicos carecen de capacitación en buenas prácticas empresariales, y no hay acceso a financiamiento para favorecer el encadenamiento de las empresas.

a una tasa equivalente a casi el doble de la del empleo total. Sin embargo, el empleo exportador indirecto es bajo (solo 0,41 empleos indirectos por cada empleo directo), debido principalmente al bajo encadenamiento del sector exportador.

Desde una perspectiva regional, Costa Rica tiene un número importante de empresas exportadoras y un segmento significativo de pymes.

El país es el segundo de la región (detrás del Uruguay) con la mayor cantidad de empresas exportadoras por cada 100.000 habitantes. Además, es el país donde más aumentó el número de este tipo de empresas en la última década. La concentración de las exportaciones en empresas grandes todavía es una de las más bajas de la región. El primer percentil de las empresas más grandes en Costa Rica es responsable del 53% de las exportaciones, una proporción inferior con relación al promedio (un 70% en 2012) de un conjunto de otros países latinoamericanos. La participación de las pymes en las exportaciones totales (un 13% en 2012) es también una de las más altas de América Latina, aunque ha bajado en la última década. Entre 2005 y 2008 se observó una dinámica en la que una elevada proporción del aumento de las exportaciones era generada por nuevas empresas (margen extensivo) pero, debido a la crisis de 2009, se produjo un quiebre de esta tendencia, y a partir de 2010 el crecimiento de las exportaciones se concentró en empresas existentes (margen intensivo).

En este informe se tratan de identificar algunas de las políticas y mecanismos clave que han permitido las transformaciones mencionadas, con especial atención al período comprendido entre 2000 y el presente.

Sobre la base de una revisión de la literatura, cuestionarios escritos y entrevistas personales con representantes del sector público, el sector privado y las universidades, se formula un conjunto de hipótesis sobre los factores que facilitaron los principales cambios. Las entrevistas también sirvieron para identificar los desafíos que enfrenta el país si desea continuar escalando en las cadenas globales de valor en que ya está presente e incursionar con éxito en nuevas cadenas.

Los factores que parecen haber facilitado los cambios, a partir de los años ochenta, se pueden dividir en tres grupos.

- Primero, las condiciones de base, políticas, económicas y sociales, que prepararon al país para generar los cambios de su especialización exportadora a partir de los años ochenta. Con respecto a otros países de la región, Costa Rica había logrado ciertos avances que lo convirtieron en un lugar atractivo para la IED. Entre ellos, se pueden mencionar: una democracia estable desde 1949, la pacificación del país y la abolición del ejército desde el mismo año, un estado de derecho establecido, una inversión de larga data en educación primaria y secundaria, un buen sistema de salud con atención universal y una infraestructura (carreteras, puertos, red eléctrica y telefónica) relativamente bien desarrollada.
- Segundo, una política macroeconómica orientada a promover la inserción internacional del país. Por ejemplo, el Banco Central de Costa Rica mantuvo estable el tipo de cambio real multilateral entre 1984 y 2006. Aunque se introdujo un sistema de bandas a partir de 2006, la entidad evitó apreciaciones excesivas que podrían afectar la competitividad del país. En otros ámbitos, se hicieron varias reformas que promovieron la estabilidad económica, incluida la privatización de ciertas empresas estatales, la reforma financiera, la liberalización de precios y la reducción sistemática de los aranceles externos. Además, se logró mantener un déficit fiscal y una deuda pública razonables. Como resultado, el país logró un crecimiento positivo considerable en todos los años a partir de 1984, excepto en 2009, producto de la crisis financiera y económica mundial.

- Tercero, una evolución de la normativa en una dirección favorable para el comercio y la IED. Además de su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el país negoció una serie de tratados de libre comercio que cubren ya el 83% de su comercio exterior. Los acuerdos recientes, en particular el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA), brindan una estructura normativa que mejora la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones. Costa Rica también creó otras condiciones favorables para la IED, como el establecimiento de zonas francas. En estas, las empresas gozan de un régimen temporal libre de impuestos.

Estos factores previos crearon condiciones necesarias pero no suficientes para mejorar la calidad de la inserción internacional.

Se requiere entonces analizar los peculiares arreglos institucionales que Costa Rica ha utilizado para implementar ciertas políticas, la evolución de las instituciones encargadas de formular y ejecutar las políticas, y la relación entre ellas. En este ámbito, se agregan algunos factores:

- Un conjunto de tres instituciones que actúan con un alto grado de eficiencia y coordinación en los ámbitos de comercio exterior (COMEX), la atracción de inversiones (CINDE) y la promoción de las exportaciones de Costa Rica (PROCOMER). Estos tres organismos son de alto rendimiento, poseen un conocimiento especializado y profundo de los sectores que atienden y una cultura corporativa de compromiso y excelencia. Aunque el COMEX y la PROCOMER son públicos, tienen un régimen administrativo especial que les permite ofrecer mayores remuneraciones y tener una política más flexible de recursos humanos.
- El país ha desarrollado una política pública que promueve activamente la transformación de la estructura de las exportaciones. Consiste en ofrecer instrumentos horizontales, abiertos a todos los sectores, pero al mismo tiempo movilizar los recursos del sector público en apoyo de aquellos sectores que empiezan a dar señales de potencial competitividad.
- Otro elemento distintivo es la focalización creciente de la labor de atracción de IED y promoción de las exportaciones. Si bien los instrumentos son horizontales, las tareas de atracción de inversión y, más recientemente, de creación de vínculos entre empresas locales y empresas multinacionales dedicadas a la exportación tienen un enfoque cada vez más selectivo. A una fase inicial en que se intentaba atraer cualquier tipo de inversión le siguió una segunda etapa en la que los esfuerzos se centraron en la atracción de IED de alta tecnología, y luego a una tercera etapa, la actual, que se enfoca en tres nichos específicos dentro de las industrias de alta tecnología: la electrónica, las dispositivos médicos y los servicios empresariales.
- El apoyo directo de la Presidencia de la República a toda la política de atracción de inversiones y promoción de las exportaciones, lo que le da una alta credibilidad a las acciones del COMEX, la PROCOMER y la CINDE. Esto incluye la incorporación de metas sobre comercio e IED en el plan plurianual del gobierno. Además, en 2010 se creó el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CPCI), liderado por la Presidencia de la República, que ha contribuido a resolver cuellos de botella que escapan al ámbito de influencia de los organismos encargados de la política comercial.
- Los diferentes mecanismos de coordinación público-privada para ajustar las políticas a las necesidades de las empresas. Un ejemplo de estos mecanismos es el propio complejo formado por la CINDE, el COMEX y la PROCOMER: el primero es privado y el segundo y la tercera públicos, pero la última se rige por un consejo público-privado. Otro mecanismo público-privado emergente es el CPCI.

No obstante los considerables logros alcanzados, Costa Rica enfrenta grandes desafíos en lo que respecta a consolidar sus logros en la atracción de inversión extranjera directa de alta tecnología.

Es necesario que el país realice un esfuerzo sistemático para escalar en las cadenas globales de valor en las que participa, incorporarse a nuevas cadenas y desarrollar un entramado más denso de empresas locales, que actúen como proveedoras de insumos de alto valor agregado para las empresas multinacionales. Estos retos ya no son exclusivamente relativos a la política de inserción económica internacional, sino que corresponden a desafíos más amplios de la política nacional de desarrollo económico, desarrollo social y competitividad.

Las tareas se ubican en dos campos: la competitividad externa y la interna.

El desempeño externo se refiere principalmente a la política comercial y la atracción de la IED. En este ámbito, el primer desafío es enfrentar la posibilidad de una cierta “fatiga negociadora”. Es decir, con un 83% del comercio cubierto por tratados, podría parecer que la tarea de negociación de acuerdos comerciales está básicamente cumplida y que los recursos que hasta ahora se han dedicado a ella pueden reasignarse a otras áreas. Sin embargo, en el comercio internacional y regional hay una serie de negociaciones en curso, como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea, y la Alianza del Pacífico, en las que Costa Rica aspira a participar. En el caso de la Alianza del Pacífico, el país ya expresó su deseo de adhesión.

Participar o seguir de cerca estos procesos es importante dadas las implicaciones que pueden tener sobre las ventajas competitivas de Costa Rica como destino de la inversión extranjera directa, en el sentido de ampliar las oportunidades abiertas a las empresas locales y beneficiar a los consumidores con el acceso a un portafolio creciente de bienes y servicios. Por lo tanto, el país podría fortalecer sus equipos de negociación comercial y la interacción de esos equipos con el resto de las áreas de la política pública. Al respecto, la postulación a la OCDE representa un desafío para el conjunto del sector público costarricense.

La agenda de competitividad interna cubre varios aspectos vinculados a mejorar el desempeño de empresas locales. El primero es cuidar el entorno macro y microeconómico para el sector exportador.

Un tema clave para la competitividad internacional es evitar la sobrevaloración del colón. Otros asuntos importantes son el control del déficit fiscal y la deuda pública, y el acceso al financiamiento para las (pequeñas) empresas exportadoras directas o indirectas. Un análisis de estos temas complejos está fuera del ámbito de este informe.

El segundo es promover los encadenamientos de las empresas multinacionales con empresas locales, incluidas las pymes.

El desarrollo de una red de proveedores locales de mayor profundidad que participe en segmentos más altos de las cadenas de valor requiere resolver diversos problemas. Entre otros, se consideran: el acceso al financiamiento, la obtención de certificaciones, la relación con las universidades, el desarrollo de capacidades de innovación y el mejoramiento (*upgrading*) de prácticas y técnicas gerenciales. El pequeño programa de encadenamientos existente debe ser llevado a una escala suficientemente grande tanto en términos del número de empresas locales abarcadas como de la profundidad de la vinculación. Además, se requiere una amplia colaboración entre varias instituciones para resolver diversos cuellos

de botella que dificultan el desarrollo de las empresas locales, es decir, una política de inserción internacional y de desarrollo exportador ligada a la política de desarrollo productivo.

Un tercer reto consiste en aumentar los recursos para invertir en innovación, ciencia y tecnología.

El sistema nacional de innovación es débil, con una inversión nacional en I+D de apenas un 0,4% del PIB. Las vulnerabilidades incluyen la falta de recursos humanos calificados en las áreas críticas para las empresas de alta tecnología, la debilidad de los vínculos entre centros universitarios y centros productivos, e incluso la necesidad de fortalecer el apoyo público a los procesos de certificación que permitirían a más empresas vincularse con redes globales de valor, por medio de las compañías multinacionales que operan en Costa Rica. Todos estos factores limitan un crecimiento más acelerado de la producción y las exportaciones de bienes y servicios de alta tecnología en Costa Rica. En este contexto, el sector privado podría aumentar la inversión en innovación, en tanto que el sector público podría incrementar su gasto a fin de reforzar la labor del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, junto con reasignar los recursos existentes del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio hacia programas que fomenten la innovación, la ciencia y la tecnología. Asimismo, debe darse apoyo público a empresas locales en coordinación con la PROCOMER. Lo más importante es definir una agenda de innovación e inserción internacional mejor articulada con la agenda de inserción internacional y productividad, y coordinada entre las principales instituciones, con metas claras, un eficaz sistema de seguimiento y un diálogo con los principales actores privados.

Un cuarto tema que requiere atención es la insuficiente disponibilidad de recursos humanos adecuadamente calificados para la demanda de los nuevos sectores exportadores.

No se podrán aprovechar plenamente las oportunidades económicas y comerciales que el país tiene por delante si la oferta educativa no se adapta al crecimiento de los nuevos sectores exportadores. En particular, se requiere aumentar el número de graduados de los colegios técnicos profesionales y de carreras universitarias directamente relacionadas con la actividad productiva, incluidas las de ingeniería, administración, manufactura y finanzas. En el mediano plazo, además, sería deseable incrementar la oferta de personal con formación avanzada en estas áreas, así como de personal con formación avanzada en especialidades científicas. A fin de que el país pueda seguir aumentando sus niveles de productividad, es preciso reforzar el conocimiento de inglés en todos los niveles educativos y el manejo de habilidades blandas.

Un quinto reto que pesa sobre la competitividad de las empresas es la falta de desarrollo de la infraestructura, la logística y el sector energético.

Esta área es uno de los puntos débiles de la economía costarricense. En las décadas de 1980 y 1990, la principal causa del deterioro y atraso en la construcción de infraestructura fueron las restricciones presupuestarias. Sin embargo, hoy en día también influye la falta de capacidad de gestión de las instituciones públicas y una normativa que enlentece los procesos de adjudicación de contratos, expropiación de terrenos y verificación de la viabilidad ambiental de los proyectos. Si bien actualmente se está a punto de iniciar la construcción de varias carreteras y un puerto, el país requiere introducir reformas para agilizar procesos administrativos y establecer mecanismos público-privados para el financiamiento, la construcción y la operación de obras de infraestructura.

Un área que requiere atención especial es la generación eléctrica, dado que el creciente costo energético está afectando la competitividad de algunos sectores. El país requiere avanzar en la discusión sobre un nuevo marco regulatorio, que promueva la generación de energías limpias a un costo competitivo y sea capaz de movilizar tanto la inversión pública como la privada con este propósito.

Un sexto desafío es fortalecer la institucionalidad para construir una política de competitividad en sentido amplio, que vaya más allá de la política de comercio exterior, atracción de inversiones y fomento a las exportaciones.

La continuidad del logro costarricense en la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones requerirá en el futuro intervenciones de política pública que abarcarán, de manera creciente, a un grupo más amplio de instituciones. Entre estas se encuentran los Ministerios de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; de Educación; de Obras Públicas y Transportes; de Economía, Industria y Comercio; de Agricultura y Ganadería; de Salud, y de Hacienda; las universidades públicas, y el INA. Se requiere de un marco institucional de largo plazo y apropiado para gestionar, de manera coherente, las políticas de infraestructura, transporte, energía, innovación y recursos humanos que son necesarias para superar los retos competitivos que enfrenta Costa Rica. También será necesario contar con una colaboración más sistemática e intensiva entre el sector público y el privado en la elaboración y puesta en marcha de una agenda integral de competitividad.

La creación del CPCI en 2010 es un buen paso en esta dirección. Este Consejo es simultáneamente un mecanismo de coordinación amplia del sector público, que gira en torno de una agenda integral de competitividad, y un mecanismo para el diálogo público-privado sobre los temas de dicha agenda. No obstante, para elaborar una estrategia nacional de competitividad e innovación de largo plazo, se requiere de un grado mayor de institucionalización. Mediante una ley especial, el CPCI podría contar con mayores recursos para crear una secretaría técnica permanente y recibir financiamiento estable. Además, para dar una mayor orientación estratégica de mediano y largo plazo a este Consejo, sería deseable separarlo en dos grupos. El primero podría ser público-privado, con la responsabilidad de definir la estrategia de competitividad y monitorear su implementación. El segundo grupo estaría compuesto solo por ministros a cargo de la implementación de la estrategia. Ambos grupos serían encabezados por el Presidente.

El séptimo reto se refiere al financiamiento de una agenda de competitividad amplia y profunda.

Ante los limitados recursos actuales del sector público y su asignación, es poco probable que se logren mejoras sustantivas en los diferentes campos mencionados, en muchos de los cuales se requerirán cuantiosas inversiones. Por ende, es necesario profundizar el debate público sobre las fuentes de financiamiento, tanto de las políticas de comercio exterior, promoción de exportaciones y atracción de IED como de la agenda más amplia de competitividad que aquí se ha esbozado. Este debate tiene a su vez varias aristas. Una de ellas es considerar si la actual carga tributaria es la adecuada para que el Estado haga frente a las inversiones requeridas, teniendo como contraparte adecuados mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Dentro del gasto público, se podría discutir su asignación por áreas estratégicas. Otra arista tiene que ver con la posibilidad de abrir mayores espacios para el cofinanciamiento de dichas inversiones por parte del sector privado. Esto último a su vez requeriría el desarrollo de adecuados marcos regulatorios.

El octavo punto es lograr un mayor apoyo de la sociedad sobre un modelo de inserción internacional consensuado, con acuerdos respecto de los logros alcanzados y de las estrategias necesarias para resolver sus debilidades.

En este contexto, es importante que el gobierno y el sector privado den mayor difusión a la estrategia, los logros y los desafíos existentes en materia de comercio exterior, promoción de las exportaciones y atracción de IED. Los entes responsables de estas políticas pueden aportar elementos para generar un debate más informado sobre las ventajas y debilidades de las actuales políticas y las acciones requeridas para ampliar los beneficios y sobrellevar los obstáculos.

I. Introducción

Costa Rica es uno de los países de América Latina con mayores logros en términos de transformación de las exportaciones durante las últimas tres décadas, que originalmente estaban compuestas por unos pocos productos agrícolas y en la actualidad constituyen una canasta diversificada de bienes y servicios de mediana y alta tecnología. El principal motor de esta transformación ha sido la IED en dichos sectores, que se ha beneficiado de un entorno favorable y de políticas activas de atracción de inversiones. Estas políticas han atravesado por tres fases. Primero, tras la crisis de 1982, se lanzó una política horizontal de atracción de IED que dio prioridad a la creación de empleo sin distinciones sectoriales. Posteriormente, con el incremento de los costos de mano de obra, el énfasis de la política se dirigió hacia la promoción de las industrias de alta tecnología. En la tercera fase, todavía en curso, la política asume rasgos aún más verticales. Las industrias de alta tecnología del país se concentran en tres sectores específicos: electrónica, dispositivos médicos y servicios empresariales.

Si bien los resultados alcanzados por Costa Rica están ampliamente documentados en varios estudios recientes, el modo en que se han logrado es todavía poco conocido. En este contexto, el Gobierno de Costa Rica solicitó a la CEPAL la elaboración del presente estudio, enfocado en cuatro objetivos. Primero, mejorar la caracterización de la mencionada transformación exportadora de Costa Rica. Segundo, identificar y entender las políticas y mecanismos que han permitido esta transformación, con especial atención al período que abarca desde 2000 hasta el presente. Tercero, identificar los desafíos que enfrenta el país si desea continuar escalando a lo largo de las cadenas globales de valor en que ya está presente e incursionar con éxito en nuevas cadenas. Finalmente, elaborar recomendaciones sobre cómo enfrentar los desafíos identificados.

Para la preparación de este informe, se procedió a una revisión detallada de la literatura y de la información estadística sobre el proceso de transformación exportadora de Costa Rica, que se complementó con solicitudes de información al gobierno sobre puntos específicos. También se utilizaron cuestionarios escritos y entrevistas personales que aportaron información novedosa sobre algunos de los aspectos menos conocidos de este proceso². Ambos métodos fueron particularmente importantes, dado el énfasis de este informe en el modo en que Costa Rica ha logrado su transformación exportadora.

² Se enviaron cuestionarios a 29 empresas de las cadenas de manufactura avanzada, dispositivos médicos y servicios empresariales, de los cuales 22 fueron respondidos. Asimismo, se enviaron cuestionarios a 14 funcionarios o exfuncionarios públicos, de los cuales 9 fueron respondidos. Además, se realizaron entrevistas personales a 12 ejecutivos de empresas de los sectores mencionados, así como a 9 funcionarios públicos.

Cabe precisar que el ámbito de análisis del presente estudio se centra en las políticas y los factores que promovieron la transformación exportadora en el período 2000-2013, junto con recomendaciones para la conducción de dichas políticas en los próximos años. En consecuencia, no se abordan los cambios experimentados por la estructura productiva de Costa Rica en un sentido amplio. En segundo término, el análisis se enfoca en las cadenas exportadoras de punta, impulsadas por la IED, por lo que no se analizan los sectores tradicionales como la agricultura o el turismo. Tampoco se discute el impacto de la transformación exportadora sobre el crecimiento, el desarrollo económico y social, la pobreza o la desigualdad, debido a que estos temas requieren un análisis mucho más profundo que escapa al ámbito del presente trabajo.

El informe está organizado de la siguiente manera. En el capítulo II se analiza la transformación del perfil exportador y productivo de Costa Rica con nuevas evidencias. En el capítulo III se presentan los instrumentos de política utilizados para lograr esta transformación, el desarrollo de las instituciones encargadas de la política, los rasgos distintivos del enfoque costarricense en estas materias y los patrones comunes de respuesta de las empresas frente a esas políticas e instituciones. Finalmente, en el capítulo IV se detallan algunas conclusiones y recomendaciones.

II. La transformación exportadora: hechos estilizados

A. Introducción

El importante cambio estructural de la inserción económica internacional de Costa Rica desde la década de los ochenta ha sido ampliamente documentado³. El dinamismo y la sofisticación de las exportaciones, impulsadas principalmente por la inversión extranjera directa (IED) en zonas francas, es uno de los principales logros de esta economía centroamericana. Hasta los años sesenta, Costa Rica exportaba principalmente dos productos agrícolas (banano y café). Con la creación del régimen de importación temporal (el primero de su tipo en Centroamérica) en 1972, y de la modalidad de zonas francas en 1981, el país logró atraer a varias empresas textiles y de la confección que produjeron el primer cambio en el perfil exportador. Posteriormente, se produjeron tres transformaciones adicionales hacia sectores de alta y media tecnología, sobre la base de la atracción de empresas multinacionales: la microelectrónica (a partir de la entrada de Intel en 1997), los dispositivos médicos (impulsados por la empresa Baxter) y los servicios globales (con Procter y Gamble como protagonista). Estos cambios contribuyeron fuertemente a la diversificación de las exportaciones por producto y por destino en las últimas décadas.

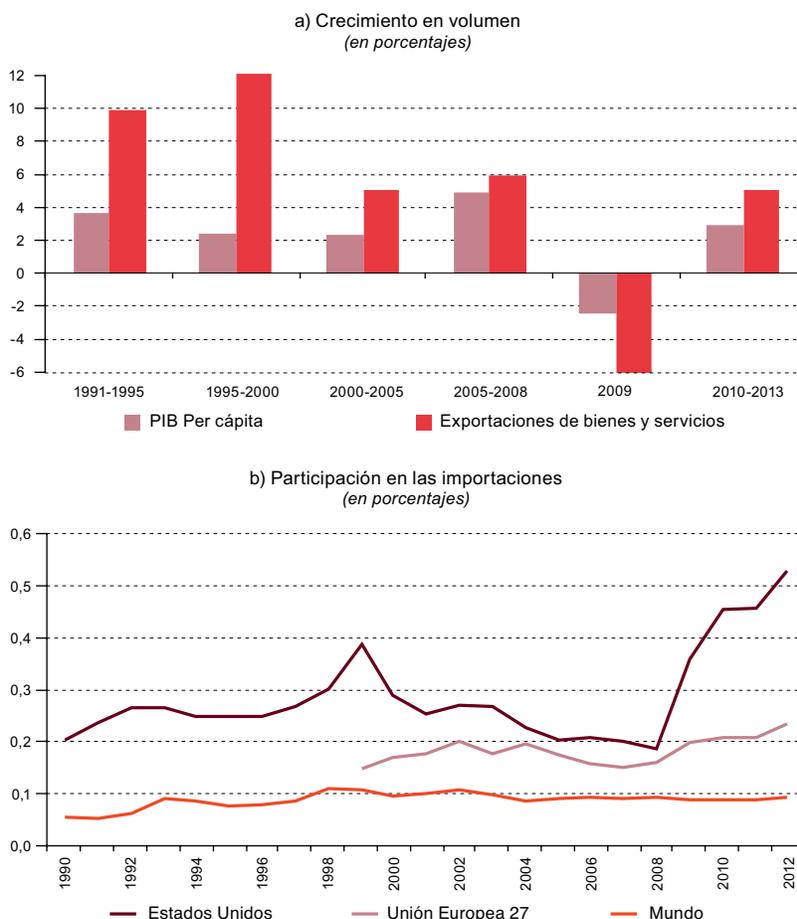
El objetivo de este capítulo es documentar estos y otros cambios en el patrón de inserción internacional de Costa Rica, sobre la base de nuevas fuentes de datos y nuevos indicadores. Las primeras incluyen la matriz de insumo-producto de 2011 (Banco Central de Costa Rica, 2014), los datos de empleo y los micro-datos de la Aduana. Esta información permite medir el valor agregado exportado por Costa Rica, excluyendo los insumos importados incorporados en las exportaciones. Además, la matriz permite estimar los encadenamientos productivos del sector exportador con el resto de la economía, tal como el empleo directo e indirecto asociado a las exportaciones. Los micro-datos de Aduana permiten estudiar la heterogeneidad en el comportamiento de distintos tipos de empresas exportadoras, según tamaño y presencia o no en zonas francas. Para evaluar mejor la experiencia de Costa Rica, se presenta también evidencia para algunos países de América Latina. Estos análisis comparativos permiten completar los estudios existentes sobre la transformación exportadora costarricense.

³ Algunos ejemplos de estudios recientes sobre el desempeño exportador de Costa Rica son COMEX (2012), Ferreira y Harrison (2012), Govaere (2012) y Padilla, Pérez y Alvarado (2013).

B. La apertura e inserción en el mercado mundial

Con una población de 4,7 millones de habitantes en 2014, Costa Rica es una pequeña economía en el medio de Centroamérica que logró un notable desarrollo económico y social en las últimas tres décadas. Después de atravesar por un periodo de sustitución de importaciones y una profunda crisis en la primera mitad de la década de los ochenta, el país inició un proceso de apertura y transformación de su economía. Este se enmarcaba en una estrategia de desarrollo que asignaba una alta importancia a la atracción de IED orientada a dinamizar y transformar sus exportaciones hacia productos electrónicos y servicios empresariales. Entre 1991 y 2007, el volumen de las exportaciones de bienes y servicios, según las cuentas nacionales, creció más de 9% por año en promedio (véase el gráfico 1a). Como en la mayoría de los países de la región, las ventas externas de Costa Rica fueron afectadas por la crisis financiera de 2008 y 2009, pero lograron recuperarse totalmente después. Con este dinamismo exportador, Costa Rica mejoró su participación en distintos mercados de destino. En el comercio mundial, la cuota de Costa Rica aumentó de 0,06% en 1990 a 0,09% en 2012. En el caso de las importaciones de Estados Unidos, la participación del país pasó de 0,29% a 0,53% entre 2000 y 2012, con un mayor aumento a partir de 2009 (véase el gráfico 2.1b).

GRÁFICO 1
COSTA RICA: EXPORTACIONES, PIB Y PARTICIPACIÓN EN
MERCADOS DE DESTINO, 1990-2013



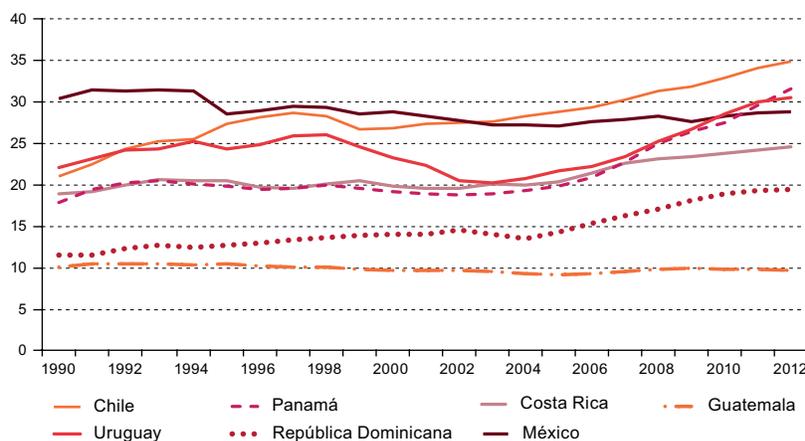
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y Banco Mundial, WorlddataBank, Organización Mundial de Comercio, Eurostat y Departamento de Comercio.

Nota: Los datos de 2013 son proyecciones de la CEPAL.

El dinamismo exportador es uno de los factores que explican el buen desempeño de Costa Rica en términos de crecimiento del PIB per cápita entre 1991 y 2013. De hecho, el ingreso por habitante creció casi 3% por año en promedio durante este periodo, lo que resultó en un aumento acumulado del 85%. En 2013, Costa Rica formaba parte de los siete países con el mayor ingreso per cápita de América Latina. Como resultado de este dinamismo, el país logró reducir su nivel de pobreza de 27% en 1987 a 17% en 2012, y la indigencia de 9% a 7% en el mismo periodo (CEPAL, Anuario Estadístico, diversos años). Por otra parte, la pobreza medida por el porcentaje de hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas se redujo de un 36,1% en 2000 a 24,6% en 2011 (Estado de La Nación, 2013, Cap. 2) No obstante estas tendencias positivas, es llamativo que los niveles de ambas variables casi se estancaron después de 2000. Además, la desigualdad –medida por el índice de Gini– aumentó de 0,474 a 0,504 entre 2000 y 2012, lo cual es contrario a la tendencia observada en la mayoría de los países de la región.

Gracias a su buen desempeño, Costa Rica logró cerrar una parte de su brecha de PIB per cápita con los Estados Unidos. Esta se redujo en 5 puntos porcentuales entre 1990 y 2013, en particular a partir de 2000. Este desempeño contrasta con el de Guatemala y México, cuyos niveles relativos de PIB per cápita se estancaron en este periodo. No obstante, Panamá y Uruguay lograron una mayor convergencia relativa, aunque el segundo país sufrió un retroceso al final de la década de los noventa. La República Dominicana, cuya especialización exportadora tiene algunas semejanzas con la de Costa Rica, redujo su brecha de PIB per cápita con los Estados Unidos en casi 10 puntos porcentuales (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2
COSTA RICA Y OTROS PAÍSES SELECCIONADOS: PIB PER CÁPITA, 1990-2012
(En porcentajes del nivel de los Estados Unidos)



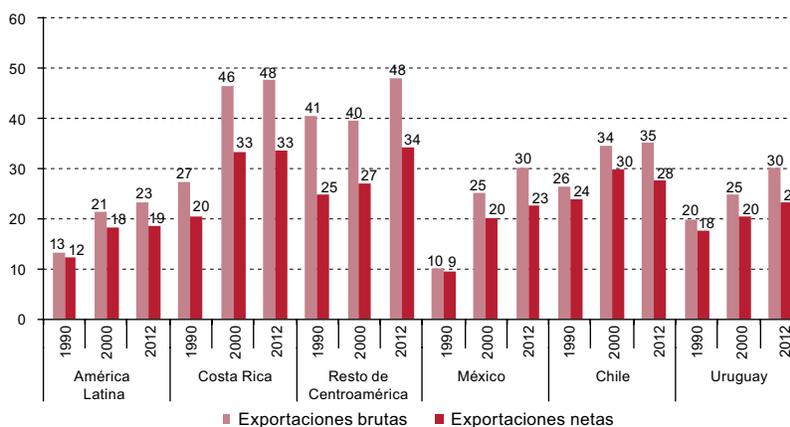
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y Banco Mundial, WorlddataBank.

Nota: Datos de PIB per cápita en paridad de poder de compra, expresado en dólares internacionales constantes de 2005.

Con el mayor crecimiento de las exportaciones en comparación con el PIB, la economía costarricense aumentó su grado de apertura. El cociente de las exportaciones sobre el PIB aumentó casi 20 puntos porcentuales entre 1990 y 2000, llegando al 46%. Este grado de apertura es similar al promedio de Centroamérica, pero superior al de otros países latinoamericanos como Chile, México y Uruguay (gráfico 3). Sin embargo, cabe destacar que más de la mitad de las exportaciones costarricenses se genera en las zonas francas, con un alto contenido de piezas y partes importadas.

Por eso, es importante calcular el grado de apertura en términos del valor agregado doméstico exportado, es decir, excluyendo el componente importado. Este ajuste conlleva una fuerte rebaja de 15 puntos porcentuales en el grado de apertura en 2012 en el caso de Costa Rica, al igual que en el promedio de los demás países centroamericanos. No obstante, se mantiene la conclusión de que la economía costarricense es casi dos veces más abierta que el promedio de América Latina.

GRÁFICO 3
AGRUPACIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRUTAS Y NETAS EN EL PIB, 1990, 2000 Y 2012
(En porcentajes sobre valores en dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/> e información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México.

Nota: Las exportaciones netas son calculadas descontando de las exportaciones brutas su contenido importado. Para ello se sigue la metodología aplicada en CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia. Se considera como contenido importado la proporción equivalente al peso de los bienes intermedios importados en el PIB total.

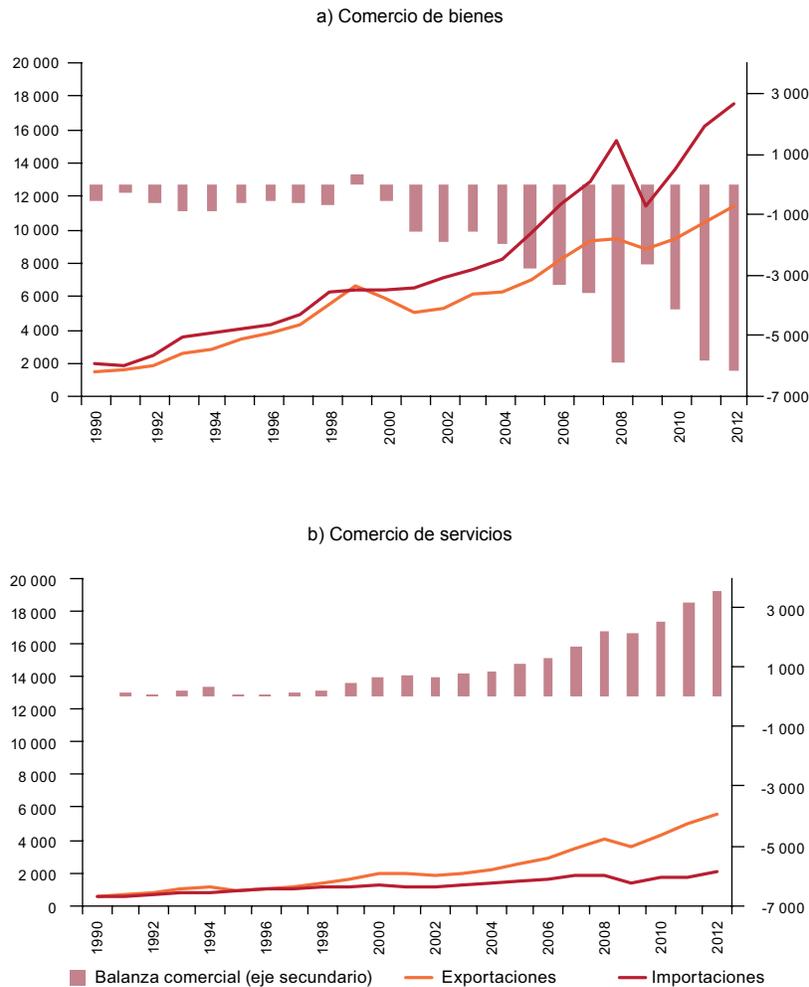
C. Rasgos generales de la transformación exportadora

Una primera característica de la inserción económica internacional de Costa Rica está dada por las tendencias opuestas entre las balanzas comerciales de bienes y servicios. La primera se caracteriza por un déficit creciente en los últimos 13 años. En la década de los noventa, el valor de las exportaciones creció más rápido que el de las importaciones (19% comparado a 14% por año, respectivamente). A partir de 1999, esta tendencia se revirtió en forma permanente. Entre este año y 2012, el valor de las importaciones creció a un ritmo anual casi el doble que el de las exportaciones: 8,1% versus 4,3%, respectivamente. El mayor dinamismo de las importaciones se concentra no sólo en los bienes finales de consumo, sino también en bienes básicos como el petróleo (cuyos precios aumentaron fuertemente desde 2003) e insumos intermedios claves para los sectores exportadores, particularmente en las zonas francas. Como resultado de esta dinámica diferenciada, el saldo negativo en bienes se deterioró de 2,8% del PIB en 2000 a 13,8% del PIB en 2012.

En contraste, la balanza de los servicios marca un creciente saldo positivo, como resultado del mayor crecimiento registrado desde 1990 por las exportaciones (21% anual) en relación con las

importaciones (11%). El dinamismo exportador se concentra en las categorías turismo y servicios empresariales, que son sectores estratégicos para Costa Rica. El dinamismo mostrado por las exportaciones de servicios, las cuales pasaron de representar el 27,6% del total de las exportaciones en 2000 al 32,9% en 2012, es uno de los grandes cambios estructurales en la realidad exportadora del país (Padilla y Alvarado, 2013). Este superávit en la cuenta de servicios es creciente, pero hasta ahora compensa sólo la mitad del déficit en el balance de bienes.

GRÁFICO 4
COSTA RICA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS, 1990-2013
(Millones de dólares corrientes)

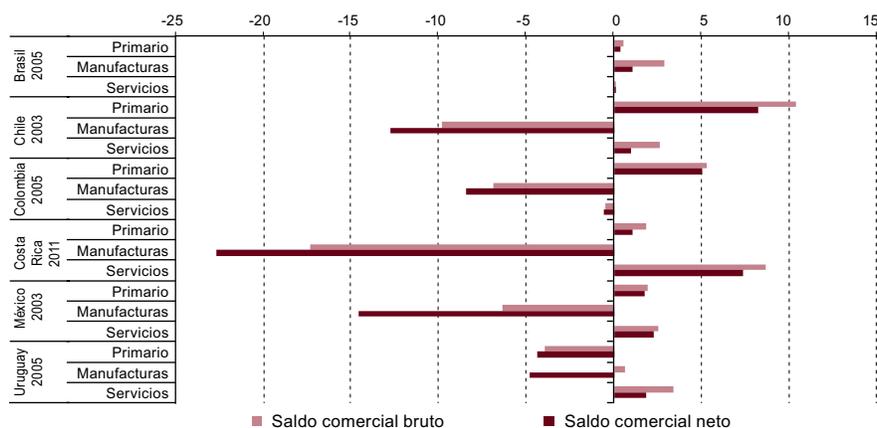


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de Comercio, Estadísticas sobre comercio de mercancías y servicios comerciales.

El déficit en el comercio de bienes (sobre todo manufactureros) y el superávit en el comercio de servicios de Costa Rica no son una excepción en América Latina. El saldo comercial se puede medir en valores brutos de los productos y servicios comercializados o en valores netos. Los últimos, calculados

con las matrices insumo-producto, excluyen de las exportaciones brutas su contenido importado. En este sentido, el saldo neto mide el saldo del valor agregado doméstico exportado menos el valor agregado importado. La comparación entre Costa Rica y otros países de la región, en años distintos, muestra que los saldos comerciales en términos netos son menores que los saldos en términos brutos, sobre todo en países cuya industria se orienta a la exportación con alto contenido importado, como Costa Rica y México (véase el gráfico 5)⁴.

GRÁFICO 5
PAÍSES SELECCIONADOS: SALDO COMERCIAL BRUTO Y NETO
POR GRANDES SECTORES DE ACTIVIDAD
(En porcentaje del PIB)



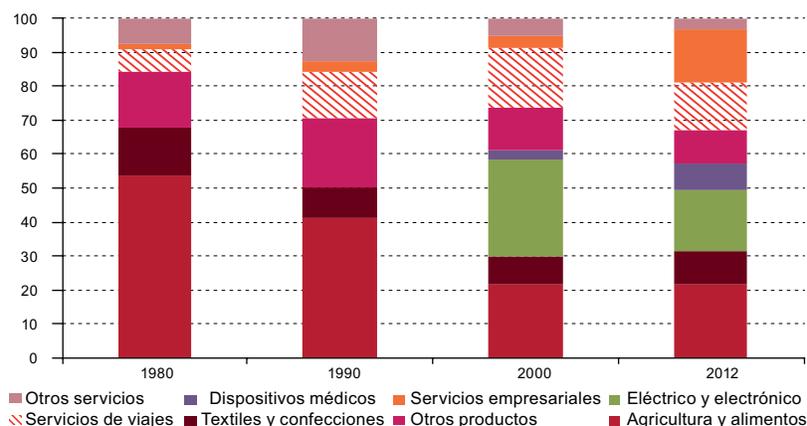
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de matrices insumo-productos de los bancos centrales o las oficinas nacionales de estadísticas de los países.

Un segundo elemento destacado es la creciente sofisticación de la canasta exportadora costarricense desde los años setenta. En ese entonces, Costa Rica vendía al exterior principalmente productos agrícolas (banano, café y carne), los que representaban un 65% de las exportaciones totales de bienes. Tras la creación del régimen de importación temporal en 1972 y de la modalidad de zonas francas en 1981, empresas multinacionales norteamericanas se instalaron en Costa Rica para producir confecciones. Ese fue el primer paso en el proceso de sofisticación de las exportaciones hacia productos industriales y servicios de mayor valor agregado. En 1980, estos productos de confección representaban el 14% de las exportaciones.

Tras la crisis de la primera mitad de los años 80, las zonas francas se expandieron y lideraron los sucesivos cambios en la canasta exportadora. Su participación en las exportaciones llegó a 52% en 1999 y se ha mantenido en este nivel hasta la fecha. El primer cambio en la canasta de las zonas francas fue la irrupción del clúster de los productos eléctricos y electrónicos, tras la instalación de Intel en Costa Rica en 1997. Estos productos alcanzaron una participación de 29% de las exportaciones de bienes y servicios en 2000. En el periodo 2000 a 2012, se formaron otras dos cadenas exportadoras en las zonas francas: la de dispositivos médicos y la de servicios empresariales (véase el gráfico 6).

⁴ Los datos se refieren a años diferentes por la disponibilidad de matrices insumo-producto. Como los saldos comerciales se refieren a años distintos, su comparación debe hacerse con cuidado.

GRÁFICO 6
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 1980 A 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central y Aduana de Costa Rica.

En suma, la estructura de la canasta exportadora de bienes costarricense cambió radicalmente desde los años ochenta. En sólo una década, se quintuplicó la participación de las manufacturas con contenido tecnológico medio y alto en el valor de las exportaciones totales, al pasar del 10% en 1990 al 49% en 2000, debido a su mayor tasa de crecimiento comparada con las demás exportaciones. No obstante, existe un grado de estancamiento en los últimos doce años. En efecto, la participación conjunta de las manufacturas de media y alta tecnología en las exportaciones totales se redujo a un 44% en 2012. En términos de esta variable, Costa Rica se compara favorablemente con la República Dominicana y Uruguay. Por su parte, México presenta la misma participación de las manufacturas de alta tecnología en las exportaciones totales que Costa Rica, pero una participación mucho mayor de las manufacturas de tecnología media (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
PAÍSES SELECCIONADOS: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
DE BIENES SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1990-2012
(En porcentajes)

	Costa Rica	República Dominicana	México	Uruguay
Año 1990				
Bienes primarios	63,3	10,0	47,2	52,3
Manufacturas basadas en recursos naturales	12,5	13,5	13,1	13,0
Manufacturas de baja tecnología	14,1	49,1	7,1	25,4
Manufacturas de mediana tecnología	6,7	23,4	28,0	8,7
Manufacturas de alta tecnología	3,5	4,0	4,5	0,6
Año 2000				
Bienes primarios	26,1	5,8	12,6	59,8
Manufacturas basadas en recursos naturales	11,2	12,2	5,9	19,5
Manufacturas de baja tecnología	14,1	60,0	15,3	10,9
Manufacturas de mediana tecnología	12,0	16,2	37,9	7,9
Manufacturas de alta tecnología	36,6	5,9	28,3	1,9
Año 2012				
Bienes primarios	24,9	11,1	18,0	59,8
Manufacturas basadas en recursos naturales	17,9	21,0	8,8	19,5
Manufacturas de baja tecnología	13,0	34,8	9,1	10,9
Manufacturas de mediana tecnología	20,8	27,4	40,7	7,9
Manufacturas de alta tecnología	23,4	5,8	23,4	1,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

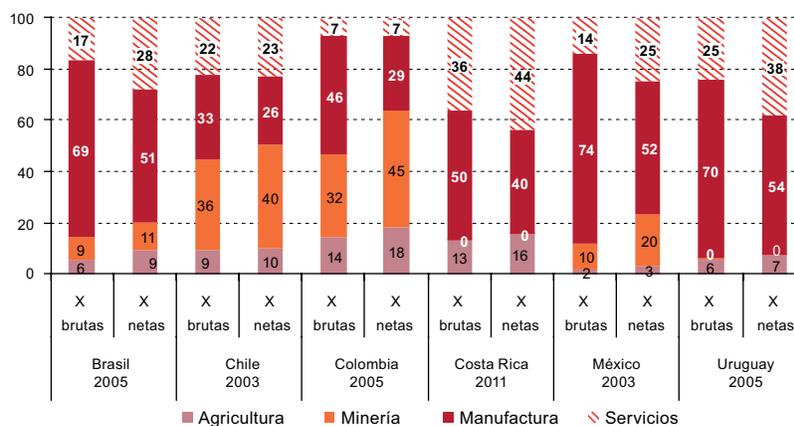
Nota: Se agruparon las exportaciones de acuerdo a su intensidad tecnológica según la clasificación de Lall.

Cabe hacer notar que en un mundo donde los países como Costa Rica crecientemente se especializan en segmentos específicos de una cadena de valor internacional, en vez de en la producción integral de un producto, la clasificación de las exportaciones por contenido tecnológico se vuelve menos precisa como indicador de las capacidades productivas de una economía. Por ejemplo, dentro de una cadena de alimentos (clasificados como bienes primarios o manufacturas basadas en recursos naturales, según su grado de procesamiento), un país puede ocupar segmentos altamente sofisticados, por ejemplo en investigación y desarrollo o comercialización. Por el contrario, en una cadena de microelectrónica (clasificada como de alta tecnología), un país puede ocupar un segmento de baja sofisticación, por ejemplo el ensamblaje. El último es el caso para 70% de la manufactura de dispositivos médicos en Costa Rica (Bamber y Gareffi, 2013).

La sofisticación exportadora hoy en día se refiere al nivel de conocimiento y valor agregado incorporado en el o los segmentos de las cadenas de valor en que un país participa, que a su vez refleja su nivel de capital humano (salarios), su intensidad en investigación y desarrollo y su poder relativo en la cadena. Como se muestra en la sección 2.6, Costa Rica inicialmente se concentró en los eslabones de baja intensidad tecnológica y alta intensidad de mano de obra poco calificada. Sin embargo, la mayoría de las filiales de empresas multinacionales establecidas en Costa Rica gradualmente aumentaron la sofisticación de sus procesos productivos. Así lo evidencian el mayor nivel de capital humano y el crecimiento de los salarios.

Una mirada distinta de la composición de las exportaciones es por grandes sectores: agricultura, minería, industria y servicios. Con la ayuda de las matrices insumo-producto, se puede analizar dicha composición sectorial, tanto de las exportaciones brutas como de las netas (excluyendo los insumos importados contenidos en las exportaciones). La diferencia es particularmente importante para Costa Rica, donde el sector industrial es predominante en el caso de las exportaciones brutas y el sector servicios en el caso de las exportaciones netas, principalmente por el alto contenido de bienes intermedios importados de las primeras. En otras palabras, las exportaciones de servicios generan más valor agregado local que las industriales (gráfico 7). En otros países se reduce también la participación de la industria en las exportaciones netas comparadas con las ventas brutas. La comparación con otros países revela asimismo que Costa Rica es el país donde los servicios representan una mayor proporción de las exportaciones, tanto brutas como netas.

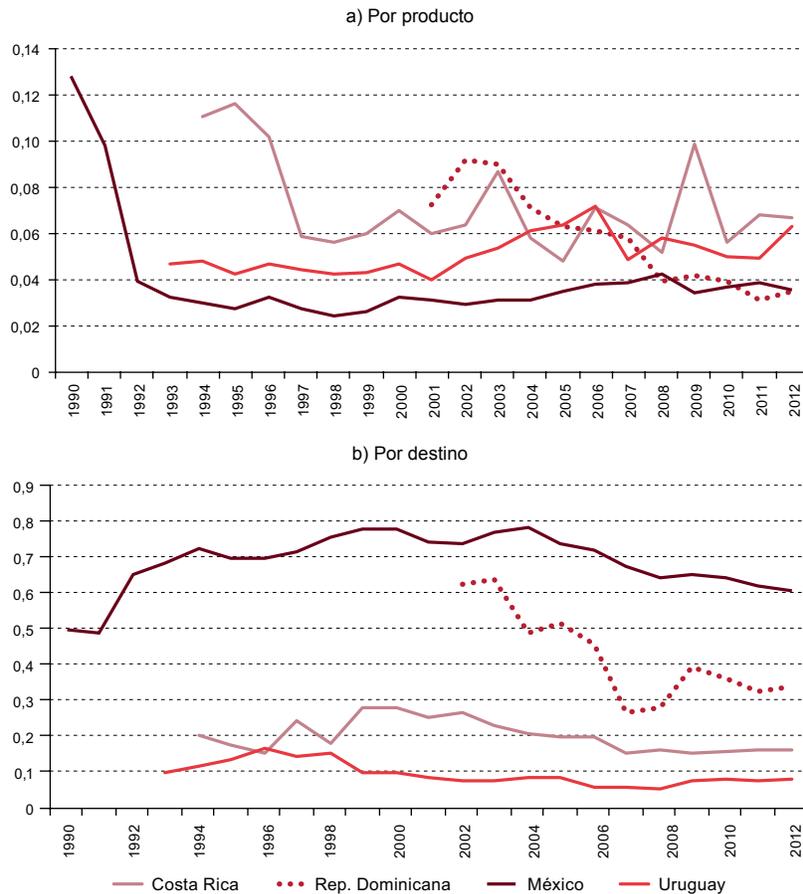
GRÁFICO 7
PAÍSES SELECCIONADOS: COMPOSICIÓN SECTORIAL
DE LAS EXPORTACIONES BRUTAS Y NETAS
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de matrices insumo-producto de los bancos centrales o las oficinas nacionales de estadísticas de los países.

Los cambios anteriores han contribuido a una diversificación de las exportaciones de Costa Rica, por productos y sobre todo por destinos. Su principal mercado, los Estados Unidos, redujo su participación de un 53% en 2000 a un 38% en 2012. Otros destinos aumentaron su peso relativo: las exportaciones a la Provincia china de Hong Kong y a China aumentaron su participación en el total de 0,3% a 4,7% y de 0,2% a 2,9% durante el mismo periodo, respectivamente. Las ventas al resto de los países del mercado común centroamericano también tuvieron un incremento significativo, al aumentar su participación del 13% en 2000 al 19% en 2012. En este aspecto, Costa Rica se posiciona mejor que México, que dirige cerca del 80% de sus exportaciones a los Estados Unidos. Sin embargo, sus exportaciones son menos diversificadas por destino que las de Uruguay (véase el gráfico 8). Este último resultado se explica en parte por la mayor cercanía de los Estados Unidos, que son un mercado natural para muchas empresas costarricenses. En el futuro, la diversificación exportadora por destino podría seguir aumentando, en la medida que el país logre expandir sus exportaciones a nuevos mercados como China, el resto de Asia y los países de la Alianza del Pacífico.

GRÁFICO 8
PAÍSES SELECCIONADOS: CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
POR PRODUCTO Y POR DESTINO, 1990-2012
(Índice Herfindahl Hirschmann)



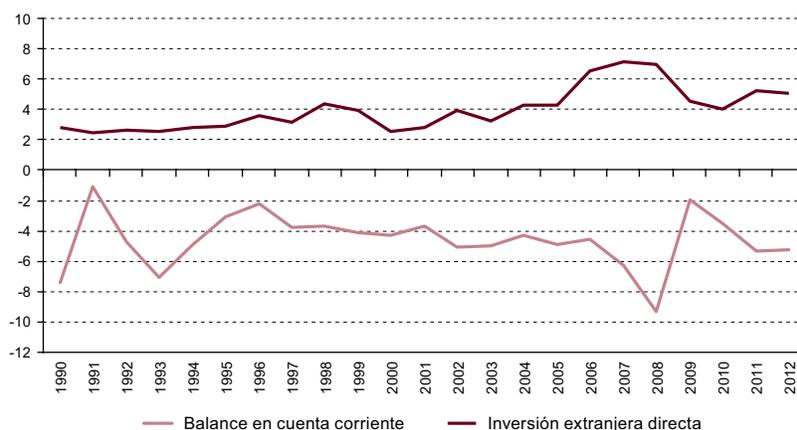
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Naciones Unidas, COMTRADE.

Nota: se considera que un IHH con un valor superior a 0,18 corresponde a una estructura exportadora concentrada, entre 0,10 y 0,18 a una moderadamente concentrada, y menor a 0,10 a una diversificada. Para mayores detalles, véase Durán y Álvarez (2008).

D. La inversión extranjera directa como motor de la transformación exportadora

La inversión extranjera directa (IED) ha sido el motor de la transformación exportadora de Costa Rica durante casi 30 años. Hasta 1985, la IED fue relativamente insignificante. Sin embargo, a partir de entonces, la apertura económica y otras reformas condujeron a un aumento de los flujos de entrada de IED, que pasaron de representar un 2,7% del PIB en 1990-1994 a un 5,9% en 2005-2009 (véase el gráfico 8). Entre 1990 y 2012, los flujos de IED en valores corrientes han crecido 13% en promedio por año. De hecho, Costa Rica se ha convertido en una de las economías más intensivas en IED a nivel mundial. Según datos de la UNCTAD, el acervo de IED con respecto al tamaño de la economía de Costa Rica es el más grande de América Latina después del de Chile, aunque inferior en relación a países comparables de otras regiones como Irlanda y Malasia (OCDE, 2013). Como su entrada ha sido constante y creciente, la IED ha podido financiar la casi totalidad del déficit en la cuenta corriente (véase el gráfico 9), al contrario de las inversiones en cartera y otros tipos de capital, cuya volatilidad ha sido mucho mayor (Martínez y Hernández, 2012).

GRÁFICO 9
COSTA RICA: FLUJOS DE ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
Y BALANCE EN CUENTA CORRIENTE, 1990-2012
(En porcentajes del PIB)

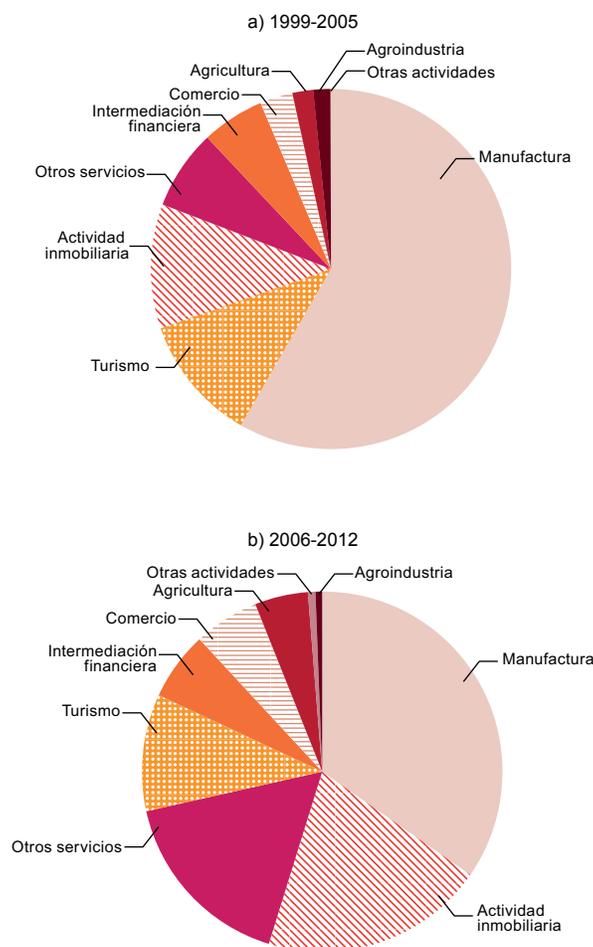


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre de 2013, y el Banco Central de Costa Rica.

La motivación detrás de la IED recibida por Costa Rica cambió de la búsqueda de acceso al mercado local en los años setenta, en el contexto de una economía protegida, a la búsqueda de eficiencia, tras la apertura comercial a partir de los años ochenta. Desde entonces, la IED en la mayoría de los sectores ha tenido como principal propósito la transformación de productos o prestación de servicios para su posterior exportación. De hecho, entre 1980 y 2010, existe una fuerte correlación (0,86) entre los flujos entrantes de IED y las exportaciones (Hernández y Martínez, 2012). Los sectores que recibieron los mayores montos de IED han pasado de emplear principalmente a trabajadores de baja calificación a ocupar crecientemente a personas de calificaciones medias y altas. El principal cambio cualitativo en este sentido fue la inversión de Intel en 1997. Posterior a esta fecha, el país recibió más IED en el cluster electrónico, seguido en el tiempo por el de los dispositivos médicos y el de los servicios empresariales.

Entre 1999 y 2005, la industria manufacturera recibió casi el 60% de la IED total, mientras que el turismo y la actividad inmobiliaria⁵ absorbieron cada uno 11% (gráfico 10). La agricultura y agroindustria registraron conjuntamente inversiones por apenas 4% del total. En el periodo 2006 a 2012, el principal cambio en la composición sectorial corresponde a la mayor participación de la actividad inmobiliaria (20%) y otros servicios (17%), junto con una reducción del peso de la industria.

GRÁFICO 10
COSTA RICA: FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
POR SECTORES, 1999 A 2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (BCCR, CINDE, PROCOMER, COMEX e ICT).

Los Estados Unidos han sido el principal país de origen (alrededor de 60%) de la IED en las últimas décadas. Esta concentración corresponde en parte al buen clima para la IED, la cercanía geográfica y al fácil y permanente acceso al mercado estadounidense durante todo este tiempo⁶. En la última década, otros países que realizaron inversiones significativas en Costa Rica son Canadá, Colombia, España y México. Los países asiáticos representan un porcentaje ínfimo de los flujos de IED recibidos por el país.

⁵ Esta categoría corresponde principalmente a compras de una segunda vivienda por parte de residentes Estadounidenses.

⁶ Este acceso se logró originalmente mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, seguida por la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe, regímenes especiales de fomento a la exportación y desde 2009 el acuerdo de libre comercio CAFTA-RD. Véase el capítulo 3 para mayores detalles.

La IED recibida por Costa Rica en la última década presenta algunas limitaciones. Primero, a pesar de los esfuerzos por aumentar la atracción de IED en las zonas rurales, incluyendo la creación de zonas francas en estas áreas, la localización de la inversión extranjera ha estado fuertemente concentrada en la gran área metropolitana ampliada (GAMA). Lo anterior se puede explicar por la falta de competitividad de las zonas rurales en aspectos como infraestructura, energía, educación, entre otros, y a que la mayoría de la fuerza laboral se encuentra concentrada en la GAMA. Segundo, los derrames de conocimiento y tecnología de la IED hacia otros sectores han sido limitados, no obstante algunos programas piloto de PROCOMER para promover los encadenamientos con empresas locales. Estos retos reflejan en parte debilidades de las políticas complementarias orientadas a estimular el desarrollo de las zonas rurales y mejorar la productividad de empresas locales (véase el capítulo 3).

E. La inserción en cadenas globales de valor

Una estrategia relativamente bien lograda de Costa Rica es su inserción en diversas cadenas globales de valor mediante la atracción de filiales de empresas multinacionales. Antes de analizar con más detalle las principales cadenas globales de valor en las cuales participa el país y la calidad de su inserción en dichas cadenas, se presentan algunas evidencias generales de su inserción, a partir de indicadores calculados con datos de comercio internacional y matrices insumo-producto.

Una primera evidencia de una cadena productiva entre dos países es cuando se intercambian mutuamente productos intermedios del mismo sector industrial. Este fenómeno se puede medir con el índice de Grubel y Lloyd. El análisis de los datos presentados en el cuadro 2 indica que las relaciones más estrechas de comercio intraindustrial de bienes intermedios se observan en los casos de México, Brasil, Costa Rica y República Dominicana con los Estados Unidos.

CUADRO 2
PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS: ÍNDICES DE COMERCIO
INTRAINDUSTRIAL DE BIENES INTERMEDIOS
POR SOCIOS COMERCIALES, 2010-2011 ^a

(En índices Grubel-Lloyd)

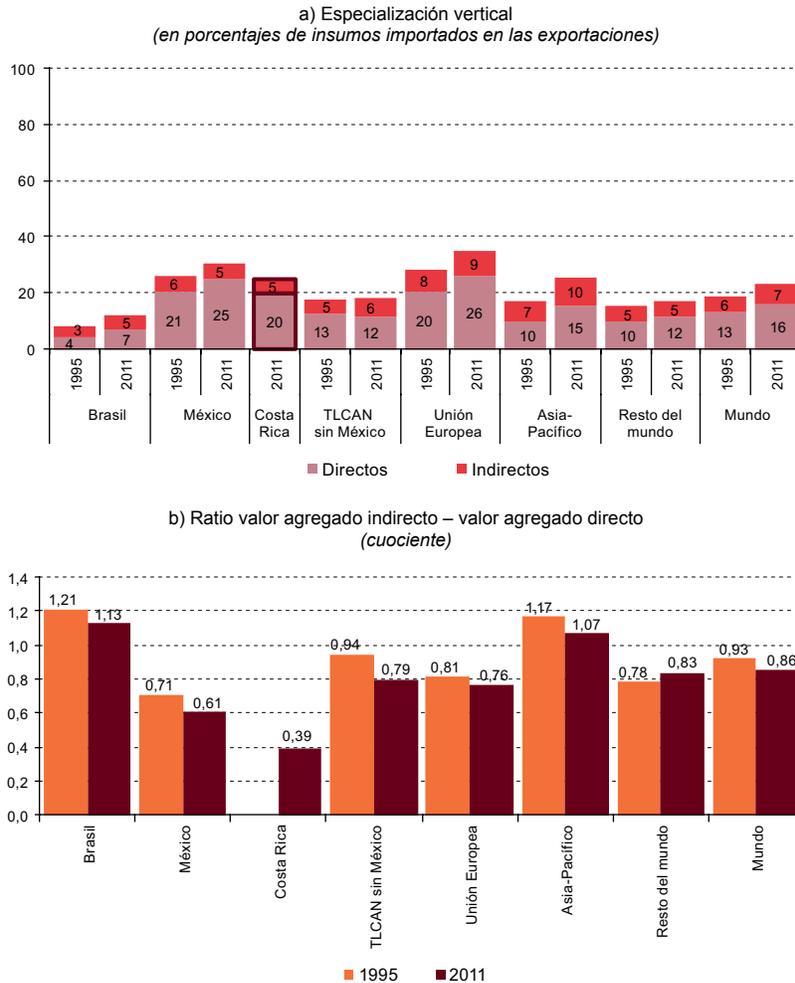
País/región	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	ASEAN+3
Brasil	0,26	0,38	0,18	0,08
Chile	0,13	0,18	0,03	0,02
Costa Rica	0,29	0,37	0,05	0,17
Guatemala	0,31	0,09	0,06	0,00
México	0,17	0,63	0,15	0,08
Panamá	0,18	0,11	0,04	0,04
República Dominicana	0,04	0,30	0,08	0,02
Uruguay	0,23	0,08	0,04	0,02

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los valores del índice se sitúan entre 0 y 1. Un valor superior a 0,33 indica una elevada incidencia de comercio intraindustrial; un valor comprendido entre 0,10 y 0,33 refleja la existencia de comercio intraindustrial potencial, mientras que valores por debajo de 0,10 son indicativos de la existencia de comercio interindustrial (caracterizado por la exportación mutua de productos de diferentes sectores). Los índices calculados corresponden a promedios ponderados de las relaciones bilaterales de cada país con los países integrantes de cada una de las agrupaciones consideradas.

Una aproximación de la inserción en cadenas globales de valor es la proporción de bienes intermedios importados en las exportaciones. Este indicador sugiere cuál es el grado de integración vertical del país en cadenas productivas internacionales. Utilizando las matrices insumo-producto, se puede comprobar que en Costa Rica esta participación fue de 25%, la cual se divide en dos partes. La primera parte corresponde a los insumos intermedios importados utilizados directamente en la producción exportadora. La segunda parte es el contenido importado de los insumos comprados al interior del país (importación indirecta). Este porcentaje es alto comparado con Brasil, pero inferior al valor de México y otras regiones del mundo (véase gráfico 11a). Un segundo indicador muestra la importancia de los encadenamientos hacia atrás del sector exportador con el resto de la economía mediante el ratio del valor agregado generado en sectores que proveen insumos al sector exportador sobre el valor agregado generado en el propio sector exportador. Aunque no es sorprendente que este valor sea bajo, es llamativo que su nivel es menor que en todos los otros países y regiones presentados en el gráfico (véase gráfico 11b). Esto significa que Costa Rica genera el menor nivel de encadenamiento domésticos entre los países y regiones considerados.

GRÁFICO 11
COSTA RICA Y OTROS PAÍSES/REGIONES: ENCADENAMIENTOS
EXTERNOS E INTERNOS, 1995 Y 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Input Output Database y Banco Central de Costa Rica, Matriz insumo-producto 2011.

Nota: En el caso de Costa Rica, no se dispone de una observación para 1995.

F. Las tres cadenas globales de valor prioritarias para la transformación exportadora

El escalamiento de las exportaciones costarricenses en términos de conocimiento, contenido tecnológico y capital humano ha sido impulsado principalmente por la atracción de filiales de multinacionales en tres cadenas globales de valor impulsadas por el gobierno: electrónico, dispositivos médicos y servicios empresariales (CINDE, 2014). Estas expandieron fuertemente sus exportaciones en la última década, en particular la cadena de productos electrónicos (véase el gráfico 12). Sin embargo, en términos netos, este sector acumuló un déficit comercial importante, por causa de su alta intensidad de insumos importados. Las otras dos cadenas globales de valor, y particularmente los servicios empresariales, dependen menos de insumos importados y han logrado un creciente superávit comercial.

GRÁFICO 12
SECTORES PRIORITARIOS: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES
Y SALDO COMERCIAL, 1994-2012
(En millones de dólares)

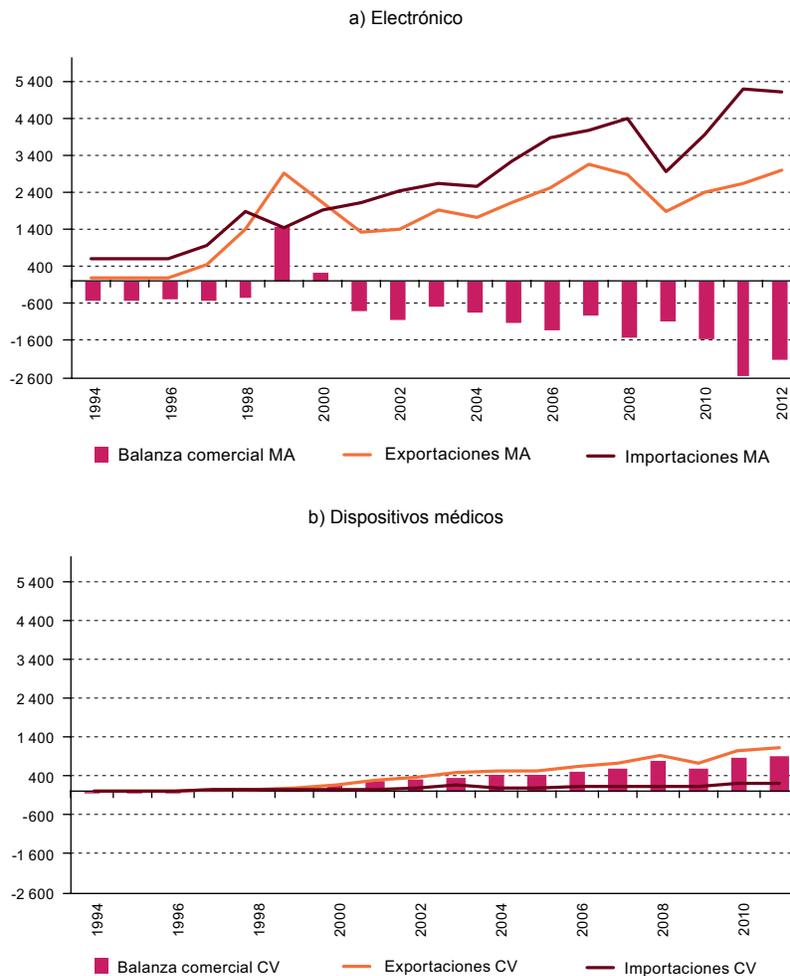
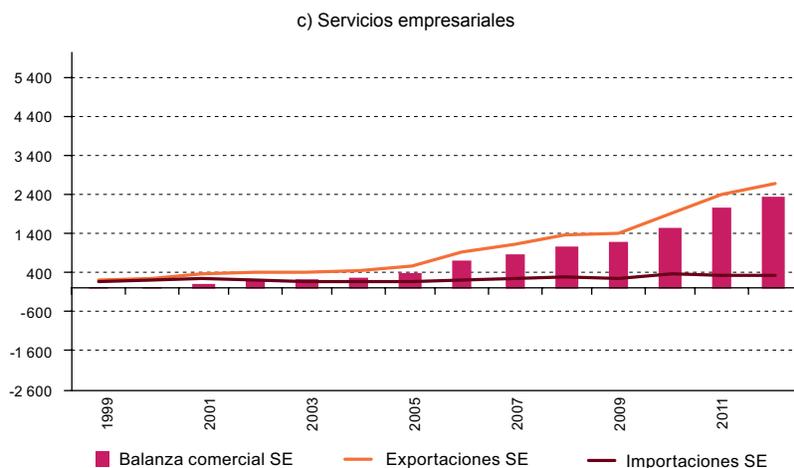


Gráfico 12 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Aduanas de Costa Rica y Banco Central de Costa Rica.

A continuación se presenta una breve descripción de cada una de las tres cadenas mencionadas, destacando su evolución en términos del número de empresas participantes, exportaciones, empleo y el proceso de escalamiento dentro de la respectiva cadena de valor. También se mencionan los principales retos que enfrenta cada cadena para continuar dicho proceso, así como posibles opciones para ello⁷.

1. El sector eléctrico-electrónico

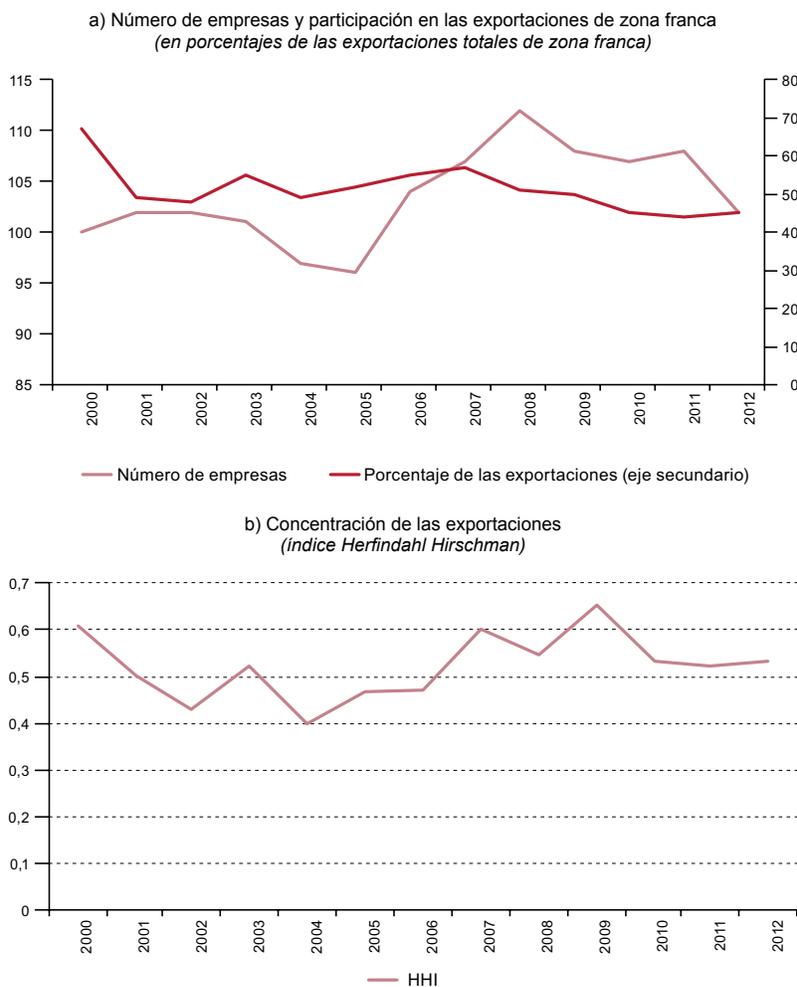
El sector exportador costarricense mejor conocido a nivel internacional es el eléctrico-electrónico. Esta cadena integra tres clústers: eléctrica-electrónica, automotriz y aeroespacial. El primero es el mayor e incluye a empresas como Intel, Triquint y Bourns Trimpot. El subsector automotriz incluye a empresas tales como Bridgestone, Hutchings Automotive Products, Chicago Miniature Lighting y Firestone. Finalmente, el subsector aeroespacial incluye a empresas como Ad Astra Rocket. Dentro de la cadena electrónica se incluyen empresas en el campo de las telecomunicaciones, el ensamblaje electrónico, los componentes electrónicos, los semiconductores, la ingeniería y software, la metalmecánica, la industria automotriz, los electrodomésticos, la ingeniería y la reparación.

Algunas empresas como Bridgestone tienen una presencia de más de 50 años en Costa Rica y se establecieron durante la época de la sustitución de importaciones, produciendo para el protegido mercado local y subregional. Esta empresa fue evolucionando en su proceso productivo y actualmente es una importante exportadora en el país. La mayoría de las inversiones existentes en los segmentos de la industria eléctrica se establecieron en las décadas de 1970 y 1980. Ejemplos son las empresas Trimpot y Vitec. El auge del crecimiento del sector electrónico fue tras la instalación de Intel en 1997 hasta el inicio de la década de 2000. A continuación, las inversiones han sido principalmente en áreas tangenciales, relacionados con el servicio, que tienen poca relación con el negocio central manufacturero. La industria electrónica ha ido reduciendo su participación en las zonas francas en los

⁷ La información contenida en esta sección proviene de procesamientos propios de los datos por empresa en base a los registros de Aduana y de las entrevistas realizadas para este estudio con representantes del sector público, gerentes de filiales de empresas multinacionales y universidades. Además, se consultaron diversos estudios realizados sobre cada uno de estos sectores, tanto de CINDE como los realizados por el Center for Globalization, Governance and Competitiveness de la Universidad de Duke en 2013. El análisis se concentra en las empresas establecidas en las zonas francas, que son principalmente filiales de empresas multinacionales y que representan el grueso de las exportaciones de los sectores analizados.

últimos años, y su punto más alto fue hace unos 15 años (Frederick and Gereffi, 2013). Esta impresión se confirma por la caída en la participación de los productos electrónicos, los cuales representan 99% de las exportaciones del total de este sector, en las exportaciones totales de las zonas francas en los últimos años (véase el gráfico 13).

GRÁFICO 13
COSTA RICA: EMPRESAS EXPORTADORAS DE PRODUCTOS ELÉCTRICOS-ELECTRÓNICOS, 2000-2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Aduanas de Costa Rica.

En términos de exportaciones, el subsector más importante dentro del sector eléctrico-electrónico es el de electrónica y electricidad, dado que representa 99% de las exportaciones. Aunque el número de empresas en el sector aumentó hasta 2008, la única empresa que opera a escala mundial con presencia en Costa Rica es Intel⁸. A partir de 1995, el segmento empezó a transitar del ensamblaje eléctrico al electrónico, siempre concentrado en la fabricación de componentes, dentro de un modelo de producción de una gran variedad de productos y un volumen de producción reducido, con encadenamientos locales limitados.

⁸ Empresas como IBM y HP evaluaron a finales de los años 90 la posibilidad de establecer operaciones de manufactura en Costa Rica, pero finalmente la descartaron (Frederick y Gereffi, 2013). No obstante, estas empresas establecieron centros de servicios compartidos en el país.

Actualmente la cadena de fabricación de productos electrónicos tiene 24 empresas, de las cuales 15 están produciendo componentes electrónicos y subconjuntos o piezas y 6 están produciendo productos electrónicos finales. Entre estas 24 empresas, Intel es predominante (véase el Recuadro 2.5). Dos de estas empresas producen también dispositivos médicos, y una está exportando productos médicos electrónicos. Los circuitos electrónicos integrados, procesadores y controladores representan el 86,9% de las exportaciones totales de productos electrónicos. Casi la mitad de la producción se exporta a los Estados Unidos, mientras que el resto se vende al Reino Unido, China, Holanda y Malasia. El empleo total en la industria electrónica y eléctrica fue de al menos 8.800 personas en 2011, con una alta proporción de operadores (50%) y técnicos (30%).

El subsector aeroespacial tiene una larga trayectoria y se empezó a desarrollar antes de la apertura económica de los años ochenta. Las actividades de este sector se concentran fuertemente en tareas de mantenimiento, reparación y operaciones (MRO, por sus siglas en inglés). El mismo está dominado por una firma local, Coopesa, establecida a inicios de los años 60. De las 29 firmas del sector, 9 están enfocadas exclusiva o predominantemente al propio sector, 10 se dedican al “maquinado” de manera general (siendo proveedoras de las cadenas aeroespacial, de dispositivos médicos y automotriz), y hay 9 fabricantes de componentes electrónicos que también atienden diversos mercados, además del aeroespacial (Bamber y Gereffi, 2013)⁹. Este subsector también es deficitario, ya que requiere de importantes insumos importados.

La mayoría de las empresas de este subsector originalmente estableció operaciones en Costa Rica debido a sus menores costos laborales, pero muchas de ellas han encontrado que los trabajadores son capaces de realizar tareas adicionales. En casi todos los casos, esto ha llevado a las multinacionales a transferir lentamente etapas adicionales del proceso de fabricación, aumentando la gama de habilidades disponibles en el mercado laboral. Un ejemplo del proceso de upgrading es la empresa VITEC, que produce trípodes de alta gama en Costa Rica (véase el recuadro 1).

Las empresas del sector, y particularmente Intel, han desarrollado programas con el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Escuela de Física de la Universidad de Costa Rica y sobre todo con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, para adaptar algunas carreras de ingeniería a las necesidades de la industria eléctrica y electrónica. Esto ha permitido incrementar gradualmente la complejidad de algunas tareas que se realizan en el sector, lo que se traduce en un perfil de exportaciones de creciente intensidad en conocimiento. Sin embargo, son limitados los programas de educación en áreas clave como la gestión de la tecnología, así como las maestrías y doctorados en ingeniería. En el país hay una desalineación significativa entre la oferta de graduados y la demanda por área de especialización.

Para la industria eléctrica-electrónica ha sido difícil crear encadenamientos hacia atrás por varias razones. En primer lugar, Costa Rica carece de recursos naturales o de sustancias químicas importantes para la industria. En segundo lugar, las empresas multinacionales utilizan una política de abastecimiento global que es coordinada desde la casa matriz y donde los insumos se envían desde otras instalaciones de propiedad de la empresa. En tercer lugar, en Costa Rica no hay una masa crítica de empresas que pueden producir grandes cantidades de un mismo producto. En cuarto lugar, falta que las pequeñas compañías cuenten con las certificaciones necesarias para que se logren los encadenamientos con las transnacionales. En quinto lugar, se necesita reforzar el entrenamiento de los profesionales y técnicos en buenas prácticas empresariales. En sexto lugar, se debe desarrollar más el sector financiero, con el fin de facilitar y hacer más accesible el financiamiento para que las empresas se encadenen.

⁹ El maquinado es un proceso industrial en el que se remueve el exceso de material de una pieza, de forma que la pieza remanente tenga la forma deseada.

RECUADRO 1
VITEC: DE MANUFACTURA SIMPLE A PRODUCTOS SOFISTICADOS
CON ENCADENAMIENTOS NACIONALES

Vitec es un fabricante inglés de equipos para soporte de cámaras fotográficas y de video. El origen de su operación en Costa Rica se remonta a la llegada de la empresa alemana Sachler en 1985, que tras hacer contacto con CENPRO en una feria comercial en Alemania, decidió establecer una pequeña operación de ensamblaje en Costa Rica para productos destinados al mercado de los Estados Unidos. La operación de 15 personas estuvo a cargo de un gerente extranjero, pero el resto del personal contratado fue costarricense, entrenado por la empresa. Vitec trabajó con logros significativos a pequeña escala por diez años.

La historia de la empresa en Costa Rica empezó a cambiar en 1996, cuando Vitec Group adquirió Sachler. Los nuevos propietarios examinaron con más detenimiento las oportunidades que ofrecía Costa Rica, y la combinación de beneficios fiscales, mano de obra de alta calidad y la opción de obtener partes de maquinado de precisión a bajo costo los llevaron a la decisión de expandir operaciones en el país. De esta manera, toda la operación de ensamblaje de Sachler se trasladó a Costa Rica en 2003. En 2007 se tomó la decisión de invertir en un taller de maquinado de precisión con la tecnología más avanzada, y se envió a 10 mecánicos de precisión costarricenses a entrenarse por un año en Inglaterra para poder operar la nueva maquinaria.

En 2008 se trasladaron a Costa Rica las operaciones de la marca O'Connor, previamente basadas en California, y en 2012 se duplicó el área de la planta en Costa Rica, para absorber las operaciones de Vinten, una de las empresas fundamentales de Vitec Group. En 2013, se trasladó a Costa Rica la fabricación de trípodes y componentes Manfrotto, la marca de más alta gama de la división Imaging. La operación ha sido notable y en el futuro se podrían trasladar a Costa Rica líneas de producción adicionales.

Al finalizar 2014, el 90% de la producción de la división de Videocom del Vitec Group, orientada al mercado profesional, será fabricada en Costa Rica, en donde se realizan cada vez tareas más complejas de ingeniería de procesos, ingeniería de mantenimiento e incluso ingeniería de diseño de algunos componentes o partes de los productos principales de la empresa.

De manera simultánea, se ha desarrollado una cadena local de suministros que incluye tanto a empresas extranjeras que se han establecido en Costa Rica con el propósito expreso de suplir a Vitec, como empresas nacionales que han alcanzado los estándares de calidad y prácticas comerciales requeridos para suplir a una empresa de manufactura de altísima calidad y que está desarrollando procesos de "lean manufacturing". De esta manera, empresas locales, algunas establecidas directamente enfrente de la planta de Vitec, realizan tareas de pintado en aluminio, producción en serie de piezas de maquinado de precisión e inyección de plástico, entre otras. El principal factor que limita una mayor expansión de esta cadena de suministro es la falta de emprendedores locales capaces de cumplir con las normas de negocios y de calidad necesarias para convertirse en proveedores de Vitec, o que dispongan de acceso al financiamiento necesario para adquirir el equipo y alcanzar la escala de producción requerida por la empresa.

La escasez de personal calificado también es un factor clave que limita el crecimiento de la empresa. Sin embargo, conforme se incremente la disponibilidad de ingenieros mecánicos, eléctricos e industriales, se prevé un crecimiento de las operaciones en Costa Rica, y el traslado de procesos de manufactura que ahora tienen lugar en otros países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información y entrevistas con ejecutivos de Vitec.

2. El sector de dispositivos médicos

Una segunda cadena importante es la de dispositivos médicos, la cual tiene dos subsectores: dispositivos médicos y biotecnología. El primero es el más importante en términos de exportaciones y empleo. A diferencia de lo que sucede en el segmento de los productos electrónicos, varias de las empresas líderes a nivel mundial en dispositivos médicos están operando en Costa Rica. Alrededor de ellas ha surgido un grupo importante de proveedores, fabricantes por contrato y proveedores de servicios de esterilización. En esta cadena participan empresas de diversas especialidades¹⁰. El subsector de dispositivos médicos pasó de 8 empresas y 1.500 puestos de trabajo en 2000 a más de 40 empresas y 17.800 empleos en 2013. Las exportaciones del subsector alcanzaron US\$1.493,6 millones en 2012, equivalentes al 3,3% del PIB de Costa Rica en ese año (Cinde, 2014).

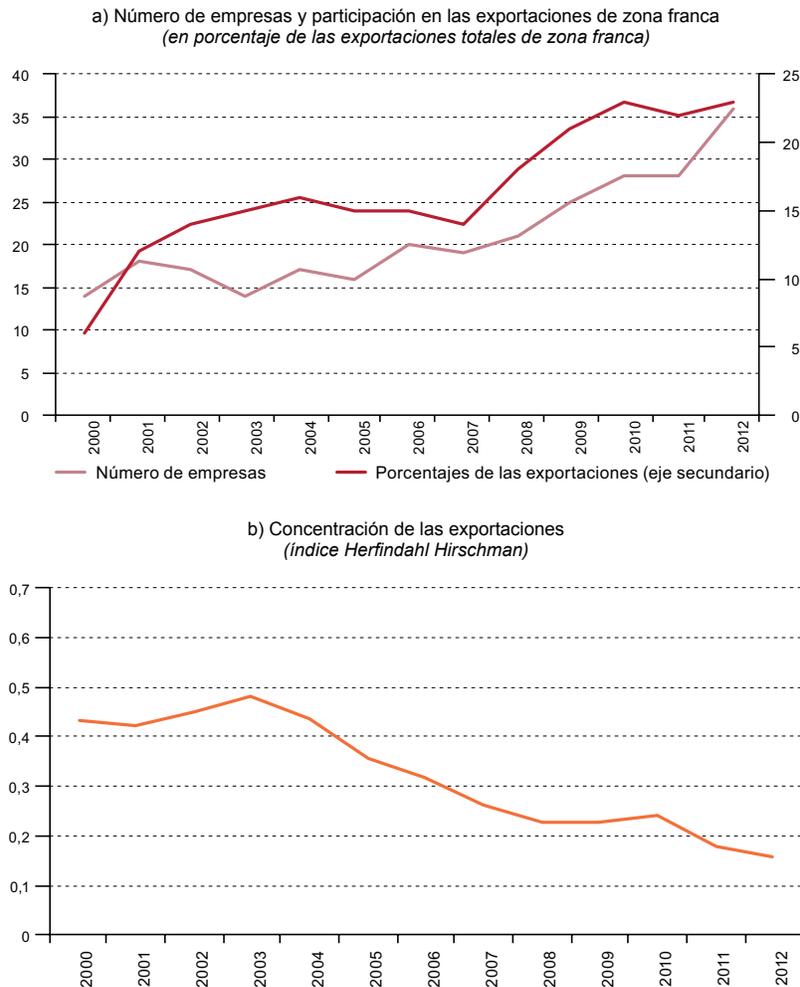
La industria de los dispositivos médicos comenzó en Costa Rica con el establecimiento de la empresa Baxter en 1985. Desde esa fecha la industria experimentó un crecimiento moderado, comenzando un desarrollo exponencial durante el periodo 2009-2012 en cuanto al número y variedad de empresas y productos, y al valor de las exportaciones. Como resultado de ello, la participación de esta cadena en las exportaciones totales de la zona franca pasó del 6% en 2000 al 23% en 2012 (véase el gráfico 14). Solo un cuarto de las firmas instaladas hoy lo estaban en 2000. El 60% de las empresas son de origen estadounidense, mientras que menos del 30% son locales. Las firmas de propiedad costarricense se enfocan principalmente en los segmentos de etiquetado y embalaje de la cadena de producción.

Las firmas multinacionales han elegido Costa Rica para establecer una parte de sus operaciones buscando mejorar la eficiencia y sacar provecho de la localización estratégica del país, en conjunto con el capital humano capacitado disponible y su estabilidad económica y política. Inicialmente el país atraía empresas extranjeras gracias a sus reducidos costos de producción para la manufactura de bienes de bajo valor agregado. Sin embargo, las empresas que establecieron sus operaciones después del año 2000 se han visto atraídas por la presencia de capital humano debidamente calificado y especializado, en conjunto con la experiencia costarricense en la producción de componentes médicos.

El sector ha experimentado una rápida expansión y mejoramiento de sus procesos productivos. Una vez que la fuerza laboral se adaptó a las nuevas exigencias de producción, las firmas multinacionales que se establecieron comenzaron a expandir y diversificar sus actividades. Existen algunas firmas que ya están verticalmente integradas. Hay un crecimiento de un sub-segmento con una creciente complejidad de los productos que se elaboran. Además, se nota un creciente número de encadenamientos o relaciones de insumo-producto dentro del sector, sobre todo entre algunas de las empresas multinacionales que operan en él. Los productos que se elaboran hoy en Costa Rica en el sector médico han subido de categoría en cuanto a su complejidad de manufactura. Las exportaciones del sector comenzaron su diversificación el año 2003 (véase el gráfico 14b,) con un creciente número de instrumentos médicos y posteriormente de productos terapéuticos. No obstante, las exportaciones de equipamiento de capital siguen siendo limitadas. La mayor complejidad de la producción del sector es el resultado de dos procesos: por un lado las firmas ya instaladas en el país han sofisticado sus líneas de producción, y por otro lado, se han establecido en Costa Rica nuevas firmas con categorías de productos de mayor complejidad.

¹⁰ Las principales especialidades y empresas (en paréntesis) son: neuromodulación (Cyberonics), dental (Align Technologies, Smith Sterlin), aparatos quirúrgicos (De Royal, Koros), cardio-vascular y vascular (Abbot Vascular, Boston Scientific, Covidien, St. Jude, Volcano), sistemas de dispensación médica (Baxter, Hospira, Moog Medical), neuroendovascular (Micro Vention - Terumo), óptica (CooperVision), estética (Allergan, Establishment Labs), endoscopia (Boston Scientific, Horizons Interantional), salud femenina (Amoena, BioTD, Conceptus, Hologic) y ortopedia (ArthroCare, Wright Medical).

GRÁFICO 14
COSTA RICA: EMPRESAS EXPORTADORAS DE PRODUCTOS DE DISPOSITIVOS MÉDICOS, 2000-2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Aduanas de Costa Rica.

Las primeras firmas del sector establecidas en el país fabricaban principalmente insumos para el transporte de medicamentos como catéteres. A principios de los años 2000, las empresas empezaron a diversificarse hacia otros segmentos de mercado, especialmente productos de endoscopia y de cirugía estética, y hacia el final de la década a productos del segmento cardiovascular. No obstante que los proveedores costarricenses para la industria de implementos médicos han aumentado su porción de mercado, no proveen insumos de relevancia dentro de la cadena productiva. Las firmas locales se dedican principalmente a actividades de embalaje. Un ejemplo de este fenómeno es la experiencia de la empresa Boston Scientific (véase el recuadro 2).

Gracias a la presencia de firmas líderes a nivel mundial en la manufactura de aparatos médicos, se han generado externalidades positivas que se traducen en un significativo traspaso de conocimiento para el país y la economía en su conjunto. Una muestra de esto es la alta proporción de costarricenses en cargos gerenciales de las empresas del sector.

RECUADRO 2 EL CRECIMIENTO Y ESCALONAMIENTO DE BOSTON SCIENTIFIC

Boston Scientific, la compañía de dispositivos médicos no invasivos más grande del mundo, se estableció en la zona franca Global Park (Aurora, Heredia) en Costa Rica en el año 2003. En mayo de 2004 realizó su primer envío comercial. Costa Rica fue seleccionada por varias razones, como una ubicación de bajo costo, buenas referencias de otras empresas del sector previamente instaladas en el país, y los excelentes servicios brindados. En 2009, la empresa inauguró una segunda planta de manufactura en otra zona franca (El Coyol de Alajuela). Esta fábrica es la primera planta de manufactura en Latinoamérica en contar con la Certificación LEED-CI (Liderazgo en Diseño Ambiental y Energía, por sus siglas en inglés), que es otorgada por el Green Building Council de los Estados Unidos.

Al inicio, la operación de Boston Scientific era pequeña y con tareas simples. Luego, una experiencia altamente positiva en cuanto al apoyo del sector público, la calidad de la mano de obra y su capacidad de aprendizaje, llevó a sucesivas expansiones de la operación, así como de un crecimiento sistemático en la complejidad de las tareas que se realizan en el país. En otras palabras, las operaciones se cambiaron gradualmente de “alto volumen, baja mezcla” a procesos de “alta mezcla, bajo volumen” y hacia “alta sofisticación”.

En este momento, la empresa cuenta con 2.400 empleados en Costa Rica y tiene programada la creación de 800 plazas más, conforme nuevas líneas de producción, de cada vez mayor complejidad, son asignadas por la casa matriz a sus dos plantas en el país. En la actualidad trabajan en las dos plantas alrededor de 400 ingenieros, de los cuales 125 se dedican a ingeniería de manufactura, procesos y sostenimiento, y el resto a ingeniería de equipos. La empresa realiza un intenso trabajo de capacitación de su personal, que, al igual que otras empresas, recluta con una buena formación de base, pero sin conocimiento práctico de la actividad a la que se incorporan. Boston Scientific trabaja intensamente en cooperación con el Instituto Nacional de Aprendizaje y los colegios técnicos profesionales. Además, junto con otras empresas del sector, colaboró con el Instituto Tecnológico de Costa Rica en la creación de una Maestría en Dispositivos Médicos.

Desde hace dos años se empezaron a realizar en Costa Rica no sólo procesos de manufactura de creciente complejidad, sino también labores de investigación y desarrollo. Inicialmente se trabajó en ingeniería de sostenimiento (cuyos resultados se utilizan tanto en Costa Rica como en otras plantas de Boston Scientific alrededor del mundo) y luego se añadió ingeniería de procesos. Las plantas locales han adquirido tal nivel de calidad y rendimiento que se han ganado una confianza creciente por parte de la casa matriz, y ya se hace en Costa Rica el lanzamiento de nuevos productos. Ello contrasta con la etapa inicial, durante la cual se trasladaban a Costa Rica únicamente procesos de producción que ya habían sido diseñados y probados en otros países.

Aunque la empresa está interesada en el mayor desarrollo de una cadena local de suministros, sólo encuentra un número limitado de empresas locales con las capacidades, volumen de operación y certificaciones requeridas. La falta de capacitación de empresas locales, de apoyo técnico y de financiamiento para los procesos de certificación y adquisición de equipo son percibidos por Boston Scientific como las principales limitantes para el desarrollo de una red de suministro local más extensa y de mayor profundidad.

Los planes de cara al futuro son seguir por el camino del crecimiento en volumen y complejidad de las operaciones, pero el ritmo de avance se podría ver limitado por la escasez de recursos humanos con la capacitación necesaria para las tareas a realizar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información y entrevistas con ejecutivos de Boston Scientific.

En cuanto a las características de la fuerza laboral del sector, en 2011 la industria empleó aproximadamente a 12,5 mil personas. Los puestos de ingenieros representaban entre el 10% y el 20%, los de técnicos entre el 10% y el 15 %, y los de operarios entre el 60% y el 82% de los empleados del sector. El 54% de la fuerza de trabajo del sector son mujeres. Sobre el 90% de los empleados están en posesión de contratos permanentes, debido al grado de entrenamiento requerido por sus puestos de trabajo.

3. El sector de los servicios compartidos globales

La cadena de servicios empresariales es la que ha crecido más rápido entre los sectores de exportación de Costa Rica. En América Latina, Costa Rica fue uno de los primeros países que entró a esta industria, lo cual le dio una ventaja estratégica. De acuerdo a los datos de CINDE, en el año 2000, operaban en Costa Rica sólo tres centros de llamadas (Sykes, Amadeus y Equifax) y tres centros de servicios compartidos (Procter and Gamble, L.L. Bean y Western Union). Hoy operan más de 120 empresas, que incluyen centros de contacto (Sykes, HP, IBM, Amazon, Convergys, Fujitsu y Aegis), centros de servicios compartidos (Citi, PyG, Infosys, Walmar, Intel y Western Union), tecnología digital (IBM, Intertec, Akamai, Avionux, Softek, TradStation, Fiserv, Vitalizer), ingeniería y diseño (Intel, HP, Posco, Emerson, Wright, National Instruments, Align), medios y entretenimiento (Accenture, Pop, Possible, Paprika, Magma Studios, H), así como oficinas regionales (Bayer, ThermoFisher, Poly One, Olo). Durante este período, el sector ha pasado de mil empleos a más de 32 mil. Entre 2000 y 2012, su contribución al PIB prácticamente se triplicó, al pasar de alrededor del 2% al 5,8%, un porcentaje ligeramente superior a las contribuciones del turismo y la agricultura. La mayor parte del crecimiento del sector ocurrió después de 2004.

Se pueden distinguir tres categorías de servicios empresariales: los de tecnología de la información, o Information Technology Outsourcing (ITO), los de procesos comerciales, o Business Process Outsourcing (BPO), y los de procesos de conocimiento, o Knowledge Process Outsourcing (KPO). Como es natural en este tipo de proceso, Costa Rica se ha concentrado inicialmente en los dos primeros (Fernández-Stark et al., 2013). La mayoría de las filiales de los multinacionales en el país son de tipo ITO y BPO, y se estarían dando los primeros pasos para llegar al nivel más sofisticado dentro de la cadena, el establecimiento de centros de KPO. En este último segmento, sólo operan dos empresas, con 800 empleados en Costa Rica. La mitad de todas las operaciones de las filiales multinacionales en Costa Rica son “cautivas”, es decir prestan servicios únicamente a la casa matriz. La otra mitad vende servicios a otras empresas.

Costa Rica ha logrado un cierto escalonamiento en la cadena de servicios empresariales, prestando servicios de creciente complejidad. Las tareas simples tipo “call-center”, con las cuales se instalaron varias empresas en el país, han sido transferidas a otros países latinoamericanos de menor costo. Estas tareas han sido sustituidas por otras de mayor valor agregado, gracias a las capacidades crecientes y el aprendizaje de los trabajadores locales. Los gerentes entrevistados en el contexto de este estudio anticipan que dicho proceso continuará en los próximos años. Un ejemplo del escalamiento en la cadena de servicios empresariales es la empresa Citi en Costa Rica (véase el recuadro 3).

Uno de los retos del país para seguir escalando en la cadena y atraer actividades KPO de empresas multinacionales es la limitada disponibilidad de capital humano calificado. Por ejemplo, en el año 2012 se graduaron 1.134 alumnos en carreras de ingeniería en las universidades estatales más reconocidas. Hay más de 400 empresas compitiendo para reclutar a estos graduados, según el Consejo Nacional de Rectores. En otras palabras, Costa Rica todavía no ha logrado aumentar el número de estudiantes en carreras de excelencia solicitadas por las empresas en este sector. Otro desafío es que los vínculos con empresas nacionales son tenues. Si bien hay un derrame de conocimiento en la forma de personal entrenado en empresas multinacionales que luego pasa a trabajar en empresas costarricenses, lo ha habido menos bajo la modalidad de emprendimientos locales que aprovechen lo aprendido en las multinacionales¹¹.

¹¹ Para una discusión sobre este punto véase Monge (2013).

RECUADRO 3 LA EXPANSIÓN DE CITI EN COSTA RICA

En la década de los años 2000, Citi tenía múltiples “centros de excelencia” alrededor del mundo. En 2007, la empresa inició una nueva estrategia corporativa global, con la creación de centros de servicios compartidos (CSC), que permitieran centralizar procesos comunes en localizaciones estratégicas en términos geográficos, de zona horaria y de disponibilidad de talento humano. Citi quería establecer uno de esos centros en América Latina. Con ese propósito analizó varias localizaciones, entre otras Brasil, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay. En comparación con otros países, Costa Rica estaba en desventaja desde el punto de vista del costo de operaciones. Sin embargo, detalladas conversaciones con otra empresa multinacional pionera de los CSC a nivel global y que contaba con una operación de considerable volumen y complejidad en el país, y con CINDE, que brindó un apoyo altamente profesional y fácil acceso a toda la información relevante para la toma de decisiones por parte de Citi, fueron determinantes para inclinar la balanza a favor de Costa Rica. Otros factores importantes fueron la estabilidad económica y política del país, su posición geográfica estratégica y la conectividad con los Estados Unidos. En febrero de 2008, Citi inició su CSC con 200 trabajadores que hacían operaciones básicas.

La crisis financiera de 2008 y 2009 aumentó la presión sobre Citi para minimizar sus costos. En ese momento la compañía tenía 2 años de experiencia en Costa Rica, con resultados positivos, particularmente en cuanto a la calidad del recurso humano y la disponibilidad de personal con conocimiento del inglés y el portugués, además del español. Si bien se trataba de personal que en su mayoría no tenía experiencia en servicios financieros, descubrieron que se trataba de una fuerza laboral con una preparación de base sólida, que podían entrenar con facilidad y mover rápidamente hacia tareas de creciente complejidad.

El resultado ha sido una rápida expansión del tamaño de la operación, unida al desarrollo de tareas cada vez más complejas (“upgrading”). Si al inicio de las operaciones muchas de las tareas eran rutinarias y básicas, hoy en día se realizan análisis financieros complejos, operaciones de proveeduría global y control de productos. Incluso se preparan en Costa Rica los Estados financieros globales de Citi, cumpliendo con todos los estándares y normativa aplicados en los mercados financieros más avanzados.

De esta manera, una operación que se inició con 200 trabajadores en labores elementales cuenta hoy con 1.000 trabajadores realizando análisis financieros de creciente complejidad y tareas estratégicas de soporte a la labor corporativa. La expectativa es alcanzar 1.200 trabajadores en 2014 y 1.400 trabajadores en 2015. La escasez de graduados universitarios multilingües, con la debida formación financiera, impide un crecimiento aún más acelerado de las operaciones en Costa Rica. Para dotar a los estudiantes universitarios de las habilidades que requiere la compañía, Citi participa en el programa “Tools for Success”, que consiste en una alianza con las universidades, con capacitaciones específicas y pasantías.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información y entrevistas con Citi Costa Rica.

Otro país latinoamericano de tamaño similar a Costa Rica y que ha tenido avances en el mismo sector es Uruguay. Sus exportaciones de servicios globales tipo offshore se estimaron en US\$ 745 millones en 2012 y más de US\$ 1.000 millones en 2013. Dentro de este grupo, Uruguay se ha especializado en los procesos de conocimiento tercerizados (KPO) (28% del total de las exportaciones de servicios globales en 2012), servicios informáticos (ITO) (26%), servicios vinculados a la centralización de actividades de empresas multinacionales (centros de servicios compartidos) (BPO) (22%), centros de respaldo (back-office) y centros de contacto (call-centers) (18%), producción audiovisual (3%) y coordinación de cadenas logísticas (3%). El empleo en estos servicios se estima

en 20 mil personas, incluidas las 12 mil que trabajan en servicios asociados en tecnologías de la información. En este último grupo, más del 80% de los empleos son de alta calificación (ingenieros, analistas, programadores, técnicos informáticos y otros profesionales universitarios). No obstante las ventajas de Uruguay (por ejemplo, con respecto a la infraestructura tecnológica), Costa Rica es considerada un lugar más atractivo para la localización de servicios TI¹².

RECUADRO 4 EL DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS GLOBALES EN URUGUAY

El desarrollo del sector de los servicios globales en Uruguay se debe a varios factores. Primero, el país tiene un estándar de vida relativamente alto (tercer ingreso per cápita más alto de América Latina), un sistema democrático consolidado, y estabilidad política y social. Además, ha tenido un crecimiento continuo y sostenido desde 2003, acompañado de una tasa relativamente alta de inversión extranjera en relación al PIB. Segundo, Uruguay tiene una de las infraestructuras tecnológicas más avanzadas de América Latina en términos de penetración de la telefonía móvil y fija, número de usuarios de internet, ancho de la banda de internet y calidad de suministro de electricidad. En el *World Competitiveness Report 2013-2014*, Uruguay supera a Costa Rica y la mayoría de los países de la región en todos estos indicadores. Además, tiene la velocidad más alta de bajada de datos y el costo más bajo de la banda ancha fija.

En tercer lugar, el desarrollo del sector de servicios globales ha sido apoyado de varias formas. Un ejemplo es el régimen de zonas francas creado en 1987. Las empresas que operan en ellas se benefician de la exención de todos los tributos nacionales, salvo las contribuciones a la seguridad social. Las empresas de las zonas francas pueden importar bienes y servicios sin derechos de importación ni impuestos. Al igual que en Costa Rica, la agencia nacional de promoción de exportación e inversión extranjera directa (Uruguay XXI) promueve el desarrollo del sector. Uno de sus instrumentos es el Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación, que aporta recursos para la mejora de la competitividad y el posicionamiento internacional de Uruguay como proveedor de servicios globales. Finalmente, existe un programa gubernamental para la capacitación ad hoc de recursos humanos (“finishing schools”).

En cuarto lugar, las empresas TI crearon en 1989 la Cámara Uruguaya de Tecnología de la Información (CUTI) con el objetivo de “impulsar el desarrollo sostenible del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones”. La CUTI tiene aproximadamente 330 socios y proporciona diversos servicios, tales como información estadística sobre el sector (recogida en encuestas anuales a empresas), ofrecimientos de oportunidades de negocios, colaboración para internacionalizarse, actividades de capacitación y difusión de productos de los asociados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Uruguay XXI (2013), Servicios globales de exportación: Oportunidades de inversión en Uruguay, Montevideo.

¹² Por ejemplo, en el ranking de AT Kearney de 2011, Costa Rica supera a Uruguay en el índice de localización de servicios globales para 50 países (posiciones 19 y 41, respectivamente). Además, su capital San José supera a Montevideo como lugar de establecimiento de servicios TI. La primera ciudad está en la posición 13 y la segunda en el lugar 37 del Top 100 Outsourcing Destinations en 2013 (Tholons). La posición inferior de Uruguay comparado con Costa Rica se podría explicar en parte por su mayor distancia a los Estados Unidos y la Unión Europea y la falta de acuerdos de libre comercio con ambos mercados.

G. Los encadenamientos hacia atrás del sector exportador

Con el objetivo de estimar los encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía en Costa Rica, se realizó un análisis sectorial a partir de la matriz insumo-producto (MIP) de 2011, provista por el Banco Central de Costa Rica. Para la identificación de los sectores exportadores más encadenados con el resto de la economía, se utilizaron tres criterios:

- el grado de encadenamiento, aproximado por el índice Rasmussen-Hirschman (IRH), para determinar los efectos del encadenamiento hacia atrás. Se seleccionaron los sectores donde el índice es superior a 1, indicando que el arrastre del sector es mayor que el promedio nacional¹³;
- la participación en las exportaciones: se identificaron aquellos sectores de la MIP cuya participación es superior al 1% en el valor total exportado del país; y
- la profundidad de la cadena: utilizando la matriz de consumo intermedio nacional, se seleccionaron aquellos sectores con mayor diversificación en las compras de insumos desde otros sectores de la economía. Este criterio se verificó mediante el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), identificándose como los sectores más diversificados aquellos con un índice inferior a 0,18.

Tras el cumplimiento del primer criterio de selección, se procedió a contrastar los otros dos criterios para calificar un sector como más encadenado que el promedio de todos los sectores. Los resultados agregados muestran que el 45% de las exportaciones totales de Costa Rica presenta encadenamientos más profundos que el promedio nacional (véase el cuadro 3). Estas exportaciones son producidas por 40 sectores dentro del total de 77 sectores que presenta la matriz insumo-producto. Los otros 37 sectores que producen el restante 55% de las exportaciones tienen un nivel de encadenamiento inferior al promedio de la economía. En efecto, comparando el índice ponderado de Rasmussen-Hirschman en ambos grupos de sectores, se observa que en el primer caso, supera el valor de 1, por lo que el arrastre hacia atrás de la economía es más fuerte que en el segundo grupo, donde el indicador es menor a 1 (0,97). De manera sorprendente, el grado de diversificación es ligeramente menor en el caso de los sectores más encadenados, indicando que los insumos requeridos están comparativamente más concentrados en menos sectores.

CUADRO 3
COSTA RICA: PRINCIPALES CADENAS EXPORTADORAS, 2011
(Participación en las exportaciones totales e índices ponderados)

Sectores	Criterios de selección		
	Porcentaje de exportaciones	Concentración (IHH) ^a	Encadenamientos (IRH) ^a
Alto encadenamiento: Cadenas más profundas (40 sectores)			
11 sectores con > 1% de las exportaciones (por orden decreciente): Otros productos alimenticios, Hoteles, Restaurantes, Medicamentos, Comercio (por mayor y por menor), Accesorios de iluminación, baterías, cableado y otros, Productos de plástico y caucho, Papel y pulpa de papel, y Productos cárnicos y productos lácteos.	45%	0,19	1,20
Bajo encadenamiento Cadenas menos profundas (37 sectores)			
7 sectores con > 1% de las exportaciones (por orden decreciente): Otros servicios, Cultivos alimentarios, Transporte, Máquinas de precisión, Equipo de cómputo electrónico, Prendas de vestir, Hierro y acero.	55%	0,15	0,97

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco Central de Costa Rica, Matriz insumo-producto 2011.

^a El Índice de Herfindahl Hirschmann (IHH) mide el grado de concentración de los encadenamientos. El Índice Rasmussen Hirschmann (IRH) mide la profundidad de la cadena. Ambos índices ponderados en las exportaciones totales.

¹³ Específicamente, el índice mide el incremento en la demanda de insumos desde el resto de los sectores de la economía generado por un aumento de una unidad demandada de los productos o servicios de un determinado sector.

Es entendible que a la fecha, el país haya logrado mayores encadenamientos en los sectores tradicionales que han tenido más tiempo para gestionar vínculos con los demás sectores de la economía. En la medida que políticas complementarias logren que empresas locales respondan mejor a las necesidades de estos nuevos sectores, se podría crear más encadenamientos.

Los 40 sectores más encadenados son variados e incluyen productos agrícolas (por ejemplo, otros productos alimenticios, carne y lácteos), productos manufactureros (por ejemplo, medicamentos y plásticos) y servicios (por ejemplo, comercio y turismo). Entre ellos, los sectores con mayor participación en las exportaciones en 2011 son otros productos alimenticios (12,0% de las exportaciones), hoteles (5,3%) y restaurantes (4,1%). Estos tres sectores están encadenados hacia atrás con más de 40 eslabones, lo cual es bastante superior al promedio del grupo de 33 eslabones (véase el cuadro 2.4). No obstante, la compra de insumos intermedios está más concentrada en el sector de los otros productos alimenticios que en los de hoteles y restaurantes, como lo sugiere el índice Herfindahl-Hirschman (0,23 versus 0,13). De los demás sectores, se destacan los productos cárnicos, lácteos y pesqueros por la concentración de compras en pocos sectores.

CUADRO 4
COSTA RICA: RANKING DE SECTORES SEGÚN LA MATRIZ INSUMO-PRODUCTO, 2011
(Número de eslabonamientos hacia atrás, IHH, IRH, y participación en las exportaciones)

	Número de eslabones	Concentración (IHH) ^a	Encadenamientos (IRH) ^a	Participación en total de las exportaciones de bienes y servicios	
Sectores con encadenamientos superiores al promedio de todos los sectores:					
1	Otros productos alimenticios	49	0,23	1,33	12,0
2	Hoteles	43	0,13	1,26	5,3
3	Restaurantes	44	0,14	1,22	4,1
4	Medicamentos	26	0,17	1,10	2,6
5	Comercio al por mayor y al por menor	32	0,23	1,05	2,4
6	Accesorios de iluminación y otros	33	0,13	1,05	2,3
7	Productos de plástico	31	0,10	1,04	2,1
8	Otros productos de caucho	31	0,12	1,04	1,9
9	Papel y pulpa de papel	28	0,29	1,13	1,4
10	Productos cárnicos y productos lácteos	29	0,50	1,57	1,2
11	Fertilizantes y pesticidas químicos	34	0,15	1,02	1,0
	Total 40 sectores	33	0,19	1,20	45,0
Principales sectores con encadenamientos inferiores al promedio de todos los sectores:					
1	Otros servicios	54	0,18	1,00	18,7
2	Cultivos alimentarios	33	0,14	0,99	11,5
3	Máquinas de precisión	42	0,11	0,95	9,5
4	Transporte	33	0,13	0,99	4,2
5	Equipo de cómputo electrónico	37	0,14	0,95	3,6
6	Prendas de vestir	32	0,17	0,98	1,2
7	Hierro y acero	31	0,19	0,98	1,0
	Total 37 sectores	32	0,15	0,97	55,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco Central de Costa Rica, Matriz insumo-producto 2011.

Nota: El Índice de Herfindahl Hirschmann (IHH) mide el grado de concentración de los encadenamientos. El Índice Rasmussen Hirschmann (IRH) mide la profundidad de la cadena. Ambas índices son con ponderados las exportaciones totales. Sólo se muestran los sectores cuya participación en las exportaciones es superior a 1%.

Existen 29 sectores que, a pesar de tener una participación inferior a 1% en las exportaciones totales, parecen tener encadenamientos hacia atrás superiores al promedio. Se trata sobre todo de sectores industriales, incluidos otros productos químicos, equipos eléctricos del hogar, equipo eléctrico pesado, fibras y resinas sintéticas, y vidrio y productos de vidrio. Estos sectores muestran un patrón de consumo de bienes y servicios intermedios relativamente diversificado, como lo sugiere el número de eslabones y el grado de su diversificación.

El segundo grupo de 37 sectores, que producen 55% de las exportaciones, tiene un menor nivel de encadenamiento hacia atrás que el promedio nacional. Lo cual concuerda con el hecho de que en el mundo de las cadenas globales de valor, los encadenamientos también se dan a nivel global, lo cual se refleja en la importancia que tienen las importaciones dentro del proceso productivo de estos sectores. Por su alto contenido de insumos importados, era de esperar encontrar en este grupo a los principales sectores de la zona franca (máquinas de precisión, equipo de cómputo electrónico, prendas de vestir y otros servicios). Dentro de este grupo, la electrónica se destaca por su nivel relativamente bajo de encadenamiento hacia atrás.

H. El empleo exportador

En Costa Rica el aporte del sector exportador a la generación de empleo es altamente significativo, comparado con varios otros países de América Latina. En 2011, más del 26% del empleo total estaba relacionado directamente o indirectamente con este sector (véase el cuadro 5). Esta participación es mayor a la observada en un país de tamaño parecido como Uruguay, y es similar a la de Chile¹⁴. No obstante que México tiene una tasa de apertura superior a la de Brasil, las exportaciones generan casi la misma proporción del empleo. El caso de Colombia también llama la atención, siendo una economía más pequeña y abierta que Brasil pero con una baja proporción de empleo exportador.

CUADRO 5
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: EMPLEO ASOCIADO AL SECTOR EXPORTADOR

País	Año	Porcentaje del empleo total	Empleo exportador indirecto/Empleo exportador directo			
			Total	Primario	Manufactura	Servicios
Brasil	2005	14,3	1,13	0,25	2,91	0,33
Chile	2003	24,3	0,63	0,56	1,02	0,33
Colombia	2005	12,6	0,46	0,17	1,20	0,38
Costa Rica	2011	26,3	0,41	0,15	0,76	0,34
México	2003	13,1	0,43	0,13	0,66	0,16
Uruguay	2005	17,6	1,03	0,32	1,83	0,23

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de matrices de insumo-producto de los países.

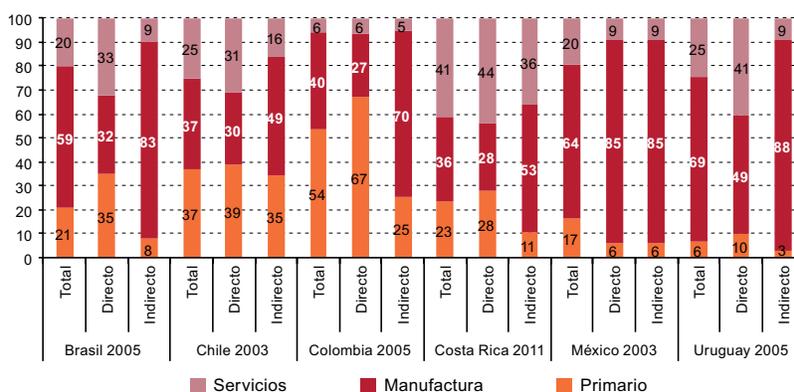
¹⁴ Estas estimaciones son el resultado de un análisis con matrices de insumo-producto de los países, junto con datos sectoriales de empleo. Los coeficientes técnicos a nivel de 77 sectores de la matriz de Costa Rica permiten estimar cuánto empleo directo se requiere para producir los bienes y servicios exportados. Además, dichas matrices permiten estimar el empleo indirecto asociado a la producción de insumos domésticos consumidos por el sector exportador. Aunque el año de referencia por país es diferente, lo que puede influir en los resultados, se ha verificado que las proporciones de empleo exportador son relativamente estables en el tiempo.

Una parte de la heterogeneidad entre los países en la intensidad del empleo exportador resulta de diferencias en la intensidad en el empleo del sector y el grado de encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía. En la medida que estos encadenamientos son mayores, más importante será el empleo indirecto y por ende el empleo total del sector exportador. En Costa Rica, el encadenamiento del sector exportador es el más bajo de todos los países considerados: sólo 0,41 empleos indirectos por cada empleo directo. Incluso el sector manufacturero tiene uno de los coeficientes de empleo indirecto más bajos entre los países de la región (0,76), comparable con México. En ambos países predomina una industria altamente intensiva en insumos importados, generándose relativamente pocos empleos indirectos.

Por su parte, en Brasil y Uruguay la generación de empleo exportador indirecto por cada empleo directo es más del doble que en Costa Rica. En el caso de Brasil, esto se explica en parte por su mayor tamaño y diversidad de proveedores locales. La gran diversidad de estos resultados indica que la participación del empleo exportador en el empleo total no depende simplemente de la tasa de apertura de la economía, sino también de la diversificación de la estructura exportadora y la intensidad factorial de las exportaciones, entre otros factores.

Costa Rica también se destaca a nivel regional por la alta participación de los servicios en el empleo exportador total (41%), comparado con sólo una cuarta parte en Chile y Uruguay o aún menos en otros países. En Brasil, México y Uruguay, el empleo exportador total se concentra en el sector industrial (véase el gráfico 15). Este sector domina también el empleo exportador indirecto en todos los países, y sobre todo en Brasil y México, por su mayor potencial para proveer insumos a todos los sectores de la economía. En Costa Rica, la industria representaba 36% del empleo exportador total en 2011.

GRÁFICO 15
PAÍSES SELECCIONADOS: COMPOSICIÓN SECTORIAL
DEL EMPLEO EXPORTADOR
(En porcentajes)



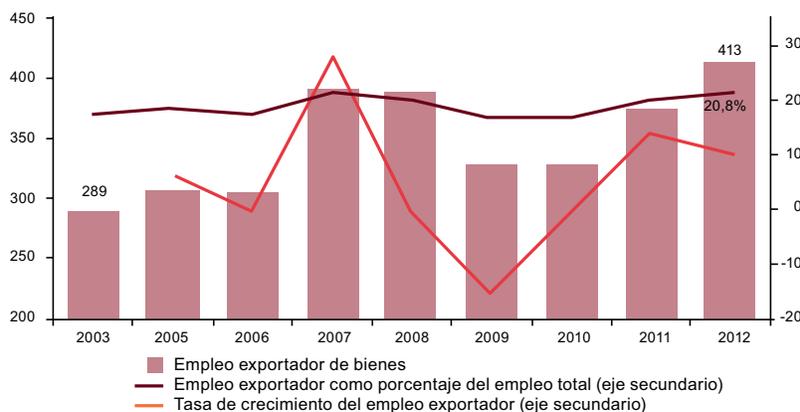
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de matrices de insumo-producto de los países.

Según el Censo Exportador de PROCOMER, entre 2003 y 2012, el empleo directo en el sector exportador de bienes en Costa Rica ha crecido a una tasa promedio anual (4%) que fue casi el doble del crecimiento promedio anual (2,3%) de la fuerza laboral total (véase el gráfico 16)¹⁵. Desde

¹⁵ A partir de 2003, PROCOMER estima el empleo exportador mediante el llamado “Censo Exportador”. Este consiste en una encuesta telefónica por parte del Instituto Estadístico y de Censos a todas las empresas

2003 el empleo exportador de bienes ha aumentado un 43% en forma acumulada, mientras que su participación en el empleo total asociado a la producción de bienes aumentó de 17,6% a 20,8% durante el mismo período.

GRÁFICO 16
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EXPORTADOR EN
EL SECTOR DE BIENES, 2003 A 2012
(En miles de personas y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de datos del censo exportador de PROCOMER y datos de empleo del Banco Central de Costa Rica (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares).

Es de interés especial conocer el empleo asociado a los dos sectores prioritarios para las exportaciones de bienes: dispositivos médicos y productos electrónicos. En 2012, ambos sectores representaron el 36% de las exportaciones de bienes del país, pero sólo el 8% del empleo exportador total. Junto con los servicios globales, estos dos sectores representan el grueso de la zona franca, la cual en su conjunto es responsable del 53% de las exportaciones totales del país, pero sólo del 9,4% del empleo exportador (véase el cuadro 6). La baja intensidad en empleo de estos sectores resulta en parte del alto porcentaje de bienes intermedios importados, y del reducido contenido en valor agregado doméstico. Otros factores explicativos son que se trata de sectores intensivos en capital y que las empresas localizadas en la zona franca tienen una mayor productividad que las demás empresas exportadoras. En suma, las cifras ya mencionadas reflejan la baja creación de empleo en las empresas que corresponden a estos sectores prioritarios de exportación, ya que la zona franca genera sólo el 1,9% del empleo total del país.

exportadoras registradas con envíos superiores a US\$12.000 durante el año. Esta información se complementa con datos secundarios de agrupaciones sectoriales del azúcar, banano, café, turismo y servicios de tecnologías de la información. Según estos datos, en 2012 la participación del sector exportador de bienes en el empleo total fue 20,8% y del sector exportador de servicios 6,7%, sumando 27,5%. Esta estimación del empleo directo es superior a la estimación de la matriz insumo-producto para 2011 (17%). La mayor magnitud de la primera estimación proviene probablemente del hecho que el Censo no excluye el empleo asociado a la parte de la producción de las empresas exportadoras vendida en el mercado doméstico. En el caso de los cálculos de la matriz, se considera únicamente el empleo asociado a la parte de la producción exportada.

CUADRO 6
COSTA RICA: EXPORTACIONES Y EMPLEO DE LOS SECTORES
DENTRO Y FUERA DE ZONA FRANCA, 2012

Bienes y servicios	Valor exportado	Valor exportado	Empleo exportador directo ^a	Empleo exportador directo
	(millones de dólares)	(porcentaje total)	(miles)	(porcentaje total)
Dispositivos médicos	1 391	8,3	11,3	2,0
Productos electrónicos	2 710	16,1	22,3	4,0
Servicios empresariales	2 626	15,6	32,6	5,9
<i>Total tres sectores</i>	<i>6 726</i>	<i>39,9</i>	<i>66,2</i>	<i>12,0</i>
Sector agropecuario	3 016	17,9	219,2	39,6
Otros sectores bienes	4 221	25,1	160,6	29,0
Servicios de turismo	2 299	13,7	86,1	15,6
Otros sectores servicios	576	3,4	54,1	9,8
Total bienes y servicios	16 839	100	553,7	100
Bienes				
Zona Franca bienes	5 985	52,8%	38,9	9,4%
Fuera de Zona Franca bienes	5 353	47,2%	374,6	90,6%
Total bienes	11 338	-	413,5	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de datos de Aduana, PROCOMER y estudios especializados.

^a Calculado con datos de la aduana de Costa Rica y del Censo Exportador.

I. El comportamiento de las empresas exportadoras

En una perspectiva regional, Costa Rica presenta un elevado número de empresas exportadoras por habitante y un alto crecimiento del número de dichas empresas en el transcurso de la década pasada. En 12 países de América Latina, que representan 95% de las exportaciones totales de la región, existían casi 117 mil empresas exportadoras en 2011. Costa Rica es el segundo país de la región (detrás de Uruguay) con mayor cantidad de empresas exportadoras por cada cien mil habitantes, representando 1,7 veces el promedio regional en 2011 (véase el cuadro 7).

Entre 2002 y 2011, el total de empresas exportadoras creció un 16% en la región, mientras en Costa Rica dicho aumento fue casi de 50%. La tendencia al alza en el número de empresas exportadoras en América Latina en los primeros siete años de la década de los 2000 fue interrumpida por la crisis económica de 2008, y posteriormente ha sido difícil retomar ese dinamismo para muchos países de la región. En varias de las economías de mayor tamaño de la región (Brasil, Argentina, Chile y Colombia), el número de empresas en 2011 estaba todavía por debajo del nivel de pre-crisis. Costa Rica, no obstante, ha mantenido la senda de crecimiento de su número de empresas exportadoras¹⁶. Al interior de la región, Costa Rica también tiene la mayor proporción de empresas exportadoras en el total de empresas del país (4%). En 2010, dicha proporción alcanzaba al 0,5% en Brasil, el 0,8% en Chile, el 0,4% en Colombia, el 0,7% en México y el 1,6% en Uruguay.

¹⁶ En 2011 y 2012, las tasas de crecimiento del total de empresas exportadoras fueron 3,6% y 1,6%, respectivamente. Para las empresas con exportaciones de más de US\$ 12.000, el crecimiento fue 13,5% y 3,8%, respectivamente, uno de los más elevados de la región (datos de Aduana y PROCOMER).

CUADRO 7
PAÍSES SELECCIONADOS: NÚMERO DE EMPRESAS EXPORTADORAS, 2002 A 2011

	2002		2007		2011	
	Total exportadoras	Cada 100.000 habitantes	Total exportadoras	Cada 100.000 habitantes	Total exportadoras	Cada 100.000 habitantes
Argentina	12 908	34	14 588	37	13 000	32
Bolivia (Estado Plurinacional de)	718	8	1 193	12	1 200	12
Brasil	19 340	11	23 537	12	21 961	11
Chile	6 118	39	7 917	47	7 684	44
Colombia	9 102	22	11 442	26	9 543	20
Costa Rica	1 646	40	2 071	46	2 412	51
Ecuador	2 504	19	3 116	22	4 407	29
El Salvador	1 270	21	1 605	26	1 803	29
México	33 968	32	36 090	32	36 087	30
Paraguay	865	16	1 219	20	1 041	16
Perú	4 699	18	6 384	23	7 631	26
Uruguay	1 424	43	1 955	59	1 902	56
Promedio	-	25	-	30	-	30
Total 12 países	94 562	-	111 117	-	108 671	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los datos de aduana de los países y los datos del Banco Mundial sobre población.

La concentración de la producción nacional en pocas empresas, la cual caracteriza a todas las economías de América Latina, se reproduce de manera acentuada en el sector exportador. En varios países, el primer percentil de firmas exportadoras concentra más de 70% del valor de las exportaciones (véase el cuadro 8). En los países desarrollados, este indicador es por lo general inferior al 50%. En Costa Rica, la concentración es todavía baja (53%), lo cual es un resultado sorprendente, dada la presencia de algunas grandes empresas multinacionales con altos volúmenes de exportación. No obstante, este indicador aumentó en 11 puntos porcentuales entre 2002 y 2012, dando cuenta de una creciente concentración del valor exportado total en las empresas de mayor tamaño. Otros países de la región, con la excepción de Argentina y México, registran también un proceso de mayor concentración en este período.

Un análisis de micro-datos permite entender mejor la dinámica de las exportaciones en términos de empresas exportadoras permanentes, entrantes y salientes. Este análisis descompone el crecimiento de los envíos en tres categorías: el margen intensivo (definido como el porcentaje de la variación del valor total de las exportaciones de un país realizado por empresas que exportaron al menos en dos años consecutivos), el margen extensivo (definido como la variación de comercio representada por empresas que entran al mercado exportador sin haber exportado el año anterior), y la destrucción de comercio (que corresponde al valor exportado por empresas en el año anterior que dejaron de exportar en el año presente).

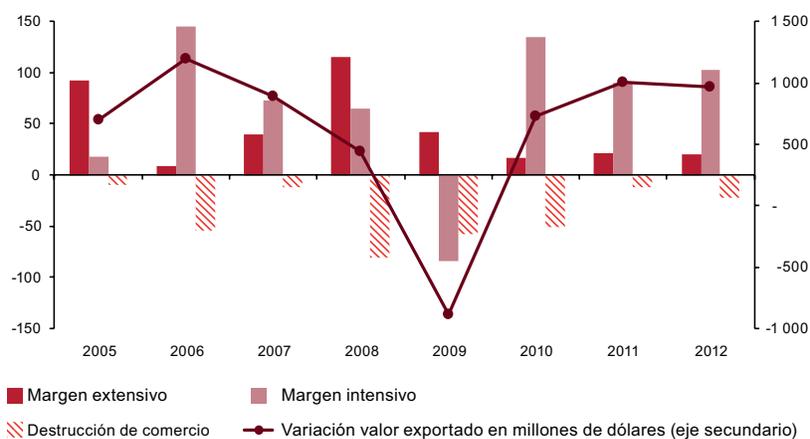
En Costa Rica, las variaciones anuales del valor exportado entre 2005 y 2008 se explican por aportes significativos del margen intensivo y extensivo. La crisis de 2008 y 2009 se traduce en una tasa de destrucción importante. A partir de 2010, el crecimiento de las exportaciones es casi exclusivamente el resultado de las mayores ventas por las mismas empresas (margen intensivo), mientras las nuevas empresas contribuyen poco (margen extensivo) (véase el gráfico 17). No obstante, en comparación con otros países donde se dispone de series de micro-datos, como Chile y Uruguay, se confirma que en Costa Rica el margen extensivo ha sido relativamente más importante para explicar la dinámica de las exportaciones en la década pasada.

CUADRO 8
PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DE CONCENTRACIÓN
EXPORTADORA, ALREDEDOR DE 2011

	Exportaciones medias por empresa en millones de dólares (2011)	Coficiente de GINI (último año disponible)	Participación del primer percentil de empresas en el valor de las exportaciones totales (último año disponible, en porcentajes)	Variación en la participación del primer percentil en las exportaciones totales (en puntos porcentuales)
Argentina	5,0	0,95	72,1	-0,1 (2002-2009)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,2	0,98	77,4	+8,8 (2007-2009)
Brasil	9,0	0,94	59,5	...
Chile (2012)	11,0	0,97	78,4	+14,5 (2002-2012)
Colombia	6,0	0,96	80,1	+11,4 (2007-2011)
Costa Rica (2012)	4,3	0,92	52,8	+10,8 (2002-2012)
México	8,5	0,97	73,3	-0,7 (2007-2011)
Panamá	0,5	0,92	46,9	...
Paraguay	4,6	0,94	75,6	+4,9 (2007-2011)
Perú	5,0	0,96	70,0	+6,9 (2002-2011)
Uruguay	3,6	0,93	40,8	+6,0 (2002-2011)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los datos de Aduana de los países.

GRÁFICO 17
COSTA RICA: DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DEL VALOR EXPORTADO, 2005-2012
(En porcentajes y millones de dólares)

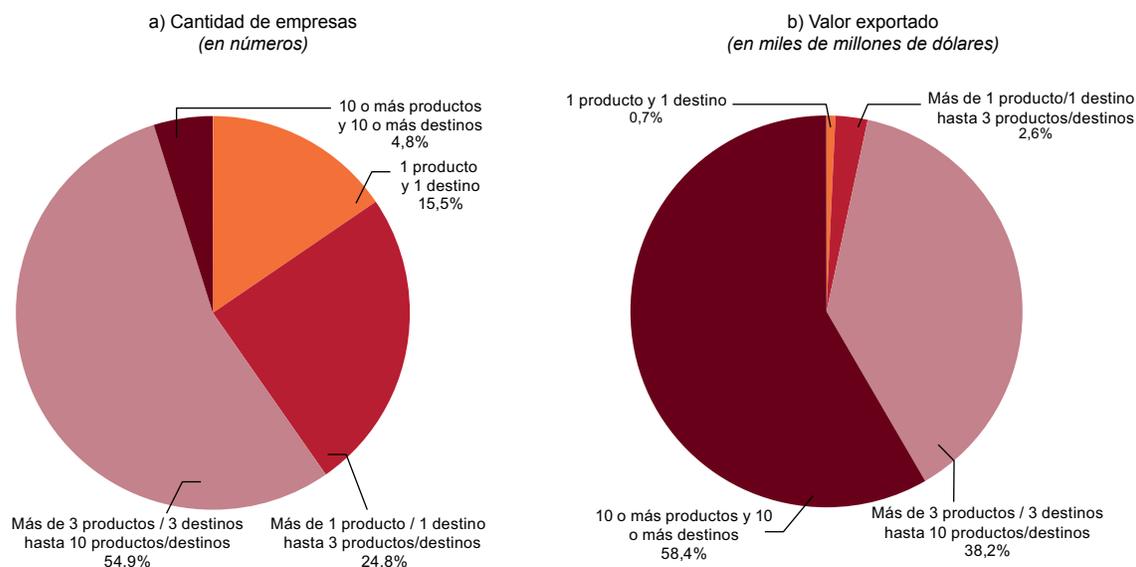


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los datos de Aduana de Costa Rica.

En lo que respecta al margen extensivo de productos, la evolución de Costa Rica ha sido auspiciosa. Este margen extensivo se refiere a la exportación de productos ya existentes a nuevos mercados, de nuevos productos a mercados ya existentes, y de nuevos productos a nuevos mercados. Varios estudios señalan un aumento importante del margen extensivo de productos en los últimos 15 años. Por ejemplo, PROCOMER y COMEX (2012) concluyen que el margen extensivo es la principal fuente del crecimiento de las exportaciones durante este periodo. Esta transformación de la oferta exportable ha sido liderada por empresas exportadoras existentes. Así Lederman, Rodríguez-Clare y Yi Xu (2010) concluyen que un 60% del aumento de las exportaciones entre 1997 y 2007 está asociado a empresas exportadoras existentes que comenzaron a vender productos que no exportaban originalmente. La contribución al crecimiento de las exportaciones de empresas nuevas y productos nuevos por separado totalizó menos de un 8%.

Otra característica interesante de las empresas exportadoras de Costa Rica es que sus ventas son menos concentradas por productos y destinos que las de otros países como Chile y Guatemala. En el gráfico 18 se representa esta particularidad. En una perspectiva comparativa, Costa Rica tiene una estructura de las empresas exportadoras menos dependiente de un solo mercado o producto, sino que sus grandes exportadoras tienen más diversificados sus productos y destinos¹⁷.

GRÁFICO 18
COSTA RICA: CANTIDAD DE EMPRESAS Y VALOR EXPORTADO POR
NÚMERO DE PRODUCTOS Y DESTINOS, 2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los datos de Aduana de Costa Rica.

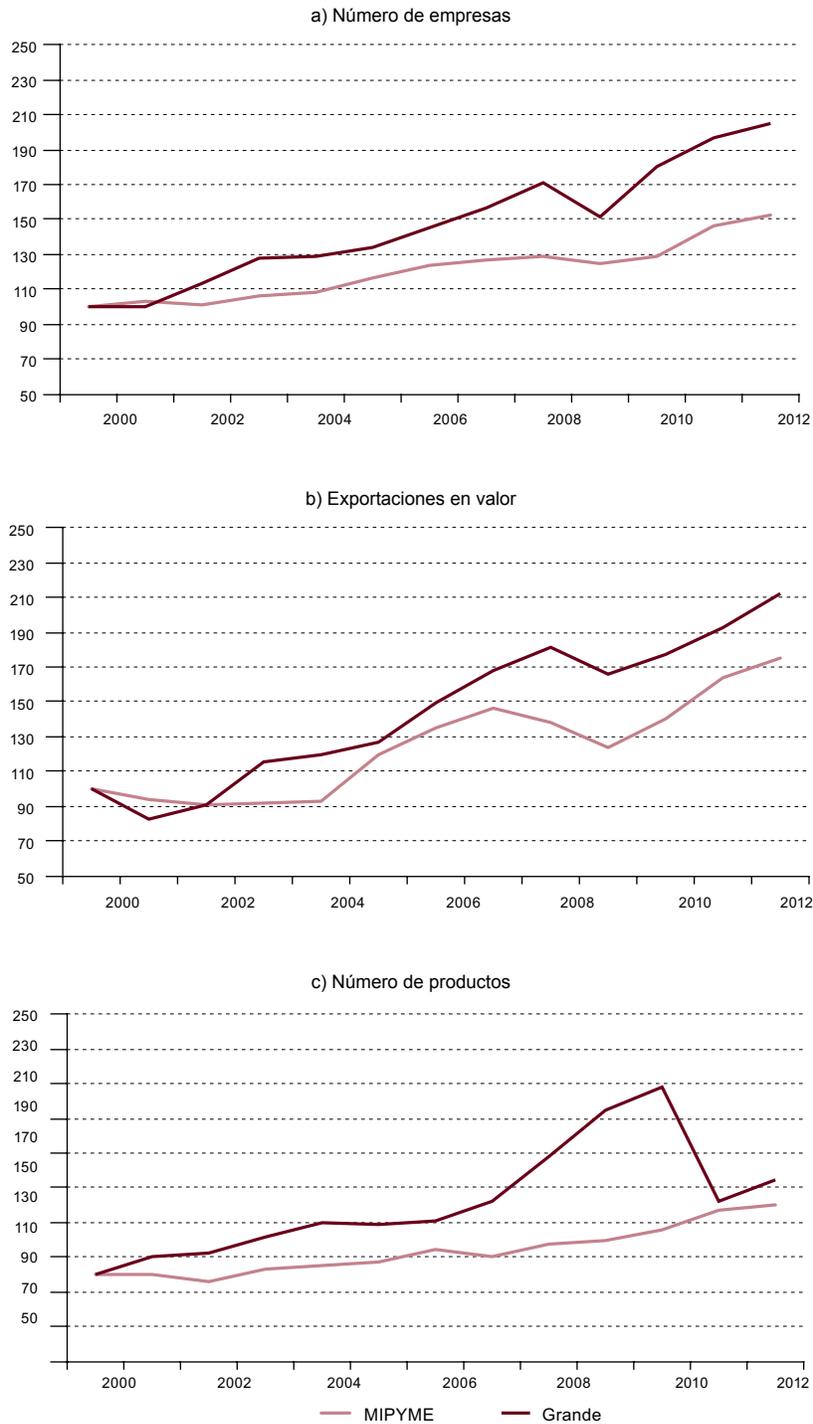
Uno de los desafíos que enfrenta Costa Rica es la incorporación de una proporción creciente de PYMES como exportadores directos o indirectos. Entre 2000 y 2012, las grandes empresas han tenido un mayor dinamismo que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en términos del número de empresas exportadoras, el valor de las exportaciones y el número de productos exportados (véase el gráfico 19)¹⁸. Como resultado de estas tendencias, la participación de las MIPYMES en el total de las exportaciones se redujo de 27,6% en 2000 a 24,0% en 2012. Contrariamente a lo esperado, las grandes empresas exportan un número menor de productos que las PYMES y las microempresas. En muchos casos, las grandes empresas son filiales de empresas multinacionales que se especializan en producir en Costa Rica un conjunto limitado de los productos que se elaboran a nivel mundial dentro de la empresa. Del análisis de los datos de Aduana se puede concluir que las grandes empresas exportadoras de Costa Rica exportan en total mil productos menos que las PYMES. Otro dato interesante es la mínima participación de las PYMES en las exportaciones de los sectores prioritarios. En 2012, sólo el 1% del valor exportado

¹⁷ Por ejemplo, sobre la base de los microdatos de Aduana de los países, se calculó que en 2012, el porcentaje de las exportaciones totales que corresponde a las empresas que venden 1 sólo producto a 1 sólo destino fue 0,7% en Costa Rica, 1,7% en Chile y 1,9% en Guatemala. Estos datos también muestran que la proporción de las exportaciones totales que corresponde a las empresas que venden 10 o más productos a 10 o más destinos fue 58,4% en Costa Rica, 48,3% en Chile y 17,8% en Guatemala.

¹⁸ Sobre la base de los criterios utilizados en el “Censo Exportador 2012” de PROCOMER, se clasifican las empresas por tamaño sobre la base del valor de sus exportaciones, considerando como grandes a las que exportan más de 9,5 millones de dólares, como PYME a las que exportan entre 50 mil y 9,5 millones de dólares, y como microempresas a las que exportan hasta 50 mil dólares.

por las empresas del sector de dispositivos médicos y solo el 3% de valor exportado por las empresas electrónico provino de empresas con menos de 100 trabajadores (MEIC 2013).

GRÁFICO 19
COSTA RICA: DINÁMICA DE MIPYMES Y GRANDES EMPRESAS, 2000 A 2012
(Índice 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los datos de Aduana de Costa Rica.

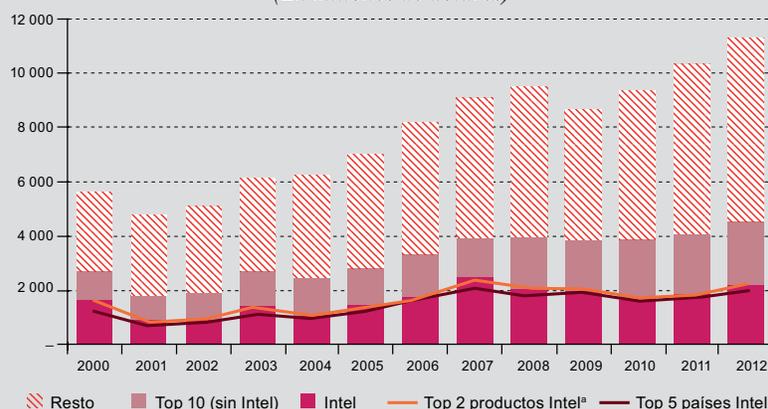
Nota: Las exportadores MIPYMES son todas aquellas empresas que exportan menos de US\$ 9,5 millones.

En suma, la estrategia de internacionalización de Costa Rica ha logrado mejores indicadores del sector exportador que en varios países de la región. Sin embargo, se ha privilegiado la localización de grandes empresas internacionales que han aportado significativamente al valor exportado, pero no tanto al empleo por sus escasos eslabonamientos. Se trata de actividades intensivas en capital y con alto nivel de productividad laboral, lo que en alguna medida se refleja en que el salario mensual pagado por las empresas ubicadas en zona franca es 1,7 veces superior al pagado en todo el sector privado del país (según estudios de PROCOMER). Para lograr un desarrollo exportador más inclusivo, es necesario incorporar a más empresas locales en la internacionalización, ya sea como exportadoras directas o como proveedoras de las empresas exportadoras.

RECUADRO 5 ALGUNAS DIMENSIONES DE LA CONCENTRACIÓN EXPORTADORA EN COSTA RICA

En promedio, desde 2000 a 2012, once empresas representaron el 41% del total exportado por Costa Rica, dando cuenta de la alta concentración del valor exportado a nivel de empresas. En el gráfico abajo, se descomponen las exportaciones costarricenses de bienes en dicho periodo, entre las efectuadas por Intel (principal empresa exportadora del país), las diez empresas que le siguen y el resto de las firmas. De los US\$ 5.618 millones que exportó Costa Rica en el año 2000, 30% fueron envíos de Intel, un 17% de las siguientes diez empresas con mayor valor exportado y el 53% de las 1.607 empresas restantes. Si bien en 2012 Intel representó un 20% de las exportaciones totales del país (10 puntos porcentuales menos que en 2000), en conjunto con las diez empresas que le seguían en valor, representaron el 40% de las exportaciones totales. Al analizar la composición por productos y destinos de las exportaciones de Intel, se observa que en el período 2000-2012, en promedio, dos productos y cinco destinos representan el 97% y el 86%, respectivamente, de sus exportaciones totales. En la práctica un sólo producto (Partes y accesorios identificables como destinados, exclusiva o principalmente, a las máquinas o aparatos de oficina o accesorios computacionales) fue sustituido por un otro producto (Circuitos electrónicos integrados). Este único producto fue exportado por una sola empresa (Intel) que representa casi el 10% de las exportaciones totales del país, las que son enviadas casi en su totalidad a cuatro destinos: China (incluido Hong Kong), los Estados Unidos, Holanda y Malasia.

GRÁFICO
EVOLUCIÓN DEL VALOR EXPORTADO POR COSTA RICA:
RELEVANCIA DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS
(En millones de dólares)



^a Los 2 principales productos exportados por Intel son: Partes y accesorios identificables como destinados, exclusiva o principalmente, a las máquinas o aparatos de oficina o accesorios computacionales (código 8473 del Sistema Armonizado) y Circuitos electrónicos integrados (código 8542).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de datos de la Aduana.

Nota: Los 5 principales destinos a los cuales exporta Intel desde Costa Rica son los Estados Unidos, Hong Kong, Holanda, China y Malasia.

J. Conclusiones

Este capítulo documenta la profunda transformación exportadora de Costa Rica en el transcurso de las últimas tres décadas. Sus características más conocidas son el alto crecimiento de los envíos y el cambio en la composición de la canasta exportadora, desde unos pocos productos agrícolas a productos manufactureros y servicios empresariales de mediana y alta tecnología. Sobre la base de nuevas fuentes de información, se destacan aspectos relevantes de dicha transformación. Estas fuentes incluyen primero la matriz-insumo-producto para 2011, la cual permite la medición de los flujos comerciales en valor agregado en vez de valores brutos. Una segunda fuente “nueva” son los micro-datos de la Aduana, que permiten conocer mejor la dinámica de las empresas exportadoras dentro y fuera de la zona franca, de empresas de distintos sectores y de empresas de diferentes tamaños. Una tercera fuente original es un conjunto de entrevistas con las principales empresas ubicadas en las zonas francas, que ayudan a entender su llegada a Costa Rica y su aporte a la transformación exportadora. Para contextualizar la experiencia costarricense, este capítulo también considera la trayectoria de otros países latinoamericanos.

El análisis de estas nuevas fuentes de información conduce a las siguientes conclusiones. Primero, la inserción de Costa Rica en varias cadenas de valor internacionales hace que sus exportaciones de bienes contengan una alta proporción de bienes intermedios importados y por ende sobrevaloren el aporte nacional. El análisis de las exportaciones en términos netos (valor agregado) muestra que la apertura de la economía (medida como exportaciones sobre PIB) ha crecido menos entre 1990 y 2012 (de 20% a 33%) que lo que sugieren los valores brutos de exportación (de 27% a 46%). Esto a su vez indica un aumento del contenido de insumos importados de las exportaciones. No obstante, esta tasa de apertura sigue siendo una de más elevadas de la región (junto con Chile). Segundo, los flujos netos también muestran que el déficit comercial de Costa Rica (en porcentaje del PIB) es mayor en relación al saldo medido en flujos brutos: -14,6% en vez de -6,8% en 2011. Este déficit está fuertemente concentrado en el sector industrial. Un tercer resultado destacable es que la participación del sector servicios en las exportaciones netas en 2011 (44%) es mayor que en las exportaciones brutas (36%), mientras que lo opuesto ocurre con la participación del sector industrial (40% versus 50%). En otras palabras, en términos netos el mayor sector exportador de Costa Rica es el de los servicios.

En este capítulo se confirman los resultados de otros estudios recientes con respecto al papel central de la IED y la inserción en tres cadenas de valor como motor del cambio estructural de las exportaciones. Este cambio se aceleró en 1997 con la instalación de Intel, seguido por otras empresas en la cadena eléctrica y electrónica. A continuación Costa Rica profundizó su inserción en dos cadenas adicionales: dispositivos médicos y servicios empresariales (servicios globales de informática, procesos de negocios y, en menor medida, generación de conocimiento). Las entrevistas realizadas para este trabajo documentan los procesos de instalación y escalamiento de las filiales de las multinacionales, con ejemplos concretos dentro de cada una de dichas cadenas. Muchos gerentes de empresas multinacionales sienten que Costa Rica tiene la capacidad de continuar este proceso de “upgrading” siempre y cuando el país logre resolver algunos cuellos de botella, principalmente en las áreas de recursos humanos e infraestructura.

El análisis también documenta los incipientes encadenamientos hacia atrás con el resto de la economía de los distintos sectores exportadores. Sobre la base de un análisis con la matriz insumo-producto de 2011, se concluye que las principales cadenas globales de valor mencionadas presentan bajos vínculos con otros sectores de la economía. Este resultado no sorprende, por varias razones: la alta intensidad de los insumos importados en estas cadenas, debido en parte a la escasez en Costa Rica de recursos naturales utilizados como insumos en estas industrias; la política de abastecimiento global de algunas empresas multinacionales; la escasez de empresas locales que puedan producir

a escala un solo producto; la falta de cumplimiento por parte de las empresas locales de requisitos exigidos por las transnacionales para hacer negocios con ellas, como por ejemplo certificaciones de distinto tipo; la insuficiente capacitación en buenas prácticas profesionales de los graduados costarricenses; y problemas de financiamiento para las empresas. Por el contrario, una parte del sector de alimentos, el comercio y el turismo presentan altos niveles de encadenamiento con un gran número de sectores.

Este trabajo también concluye que el empleo exportador en Costa Rica es relativamente el más importante (26,3% del empleo total en 2011) comparado con otros países latinoamericanos como Chile, Colombia, México y Uruguay. Esta participación se divide en empleo directo e indirecto. El empleo directo corresponde a 18,3%, lo cual es bastante más bajo que la estimación de 27,5% para 2012 del censo exportador de PROCOMER¹⁹. El empleo indirecto, de personas que trabajan en empresas que proveen insumos a empresas exportadoras, representa 7,4% del empleo total. En un contexto regional, Costa Rica es el país donde el sector exportador genera menos empleo indirecto, ya que es altamente intensivo en insumos importados. En términos de la composición sectorial del empleo exportador, los servicios generan el mayor número de empleos. Comparado con otros países en la región, Costa Rica tiene el más alto porcentaje de empleos del sector exportador en servicios. Finalmente, es llamativo que el empleo exportador en bienes ha crecido a una tasa que fue casi el doble que el empleo total en la última década.

Costa Rica también se destaca por ser el segundo país (detrás de Uruguay) de la región con la mayor cantidad de empresas exportadoras por cada cien mil habitantes. Además, es el país donde más aumentó el número de empresas que vende fuera de sus fronteras nacionales en la última década, crecimiento que sólo fue interrumpido un año tras la crisis mundial de 2008 en. La concentración de las exportaciones en empresas grandes todavía es una de las más bajas de la región. No obstante, la participación del primer percentil de empresas exportadoras más grandes en las exportaciones totales aumentó 10 puntos porcentuales en la última década. Esta tendencia concentradora también se da en otros países. La participación de PYMES exportadoras parece también una de las más altas de América Latina. La dinámica de las empresas exportadoras muestra que entre 2005 y 2008, una proporción significativa del aumento de las exportaciones fue generado por nuevas empresas (margen extensivo). La crisis de 2009 produjo un quiebre en esta tendencia. A partir de 2010, el crecimiento de las exportaciones se concentra en empresas existentes (margen intensivo).

Sobre la base de sus múltiples logros, Costa Rica enfrenta antiguos y nuevos retos. Primero, las exportaciones (excluyendo a los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo) siguen concentradas en productos primarios (café, piña y banano). Segundo, los encadenamientos del sector exportador de zonas francas con el resto de la economía son todavía débiles y no existe una política industrial de tamaño suficiente para lograr una mejora sustancial del desempeño de las PYMES. Tercero, las actividades de las cadenas globales de valor que se llevan a cabo en el país son por lo general de una baja complejidad tecnológica y un bajo valor agregado. Cuarto, las empresas exportadoras manufactureras y de servicios están concentradas dentro y alrededor de la capital, mientras que las zonas rurales carecen de inversiones en estos sectores. Quinto, existe un descalce importante entre la oferta educativa y la demanda por parte de las empresas exportadoras. Esto podría dificultar el proceso de escalamiento de las empresas dentro las cadenas de valor. Para resolver algunos de estos temas, en el capítulo 4 se presentan varias recomendaciones.

¹⁹ Esta diferencia se puede atribuir en parte a que el Censo considera todo el empleo de las empresas que exportan, mientras que la matriz sólo incluye el empleo asociado a la parte de la producción exportada y no la parte vendida en el mercado local.

III. El proceso de la transformación exportadora

A. Introducción

Después de haber revisado en qué consistió la transformación exportadora de Costa Rica, este capítulo se concentra en cómo se han logrado dichos cambios, con un énfasis en el periodo entre 2000 y 2014. Se trata de un proceso complejo, en el que interactuaron distintas variables. La revisión de la literatura y las respuestas a un cuestionario y entrevistas personales ayudaron a identificar los principales factores que incidieron en la transformación de la inserción internacional del país. Al respecto, se pueden distinguir seis grupos de variables. Primero, el contexto histórico, económico y político del país puede aportar elementos sobre la medida en que éste ya estaba preparado para generar cambios en sus relaciones con el exterior. Ejemplos incluyen la estabilidad política, el nivel de la infraestructura, el desarrollo institucional, y los niveles de la educación y la salud de la fuerza laboral. Segundo, se debe considerar la política macroeconómica del país, la cual puede atraer IED y promover la actividad exportadora en la medida que sea estable y con un tipo de cambio competitivo. Un tercer factor es la normativa vigente y sus cambios, en particular los tratados comerciales y el régimen de zona franca. Cuarto, las políticas y las acciones de las principales instituciones responsables de las exportaciones y la IED, en particular el Ministerio de Comercio Exterior, PROCOMER y CINDE, y otros organismos que inciden en estos campos. Quinto, se abordará la dinámica empresarial y su aporte al cambio estructural de las exportaciones. Finalmente, un determinante central es la coordinación entre los sectores público, privado y académico para crear sinergias entre las acciones de los participantes.

B. El contexto histórico y económico

La transformación de la composición de las exportaciones de Costa Rica puede parecer un proceso relativamente acelerado, si se consideran únicamente las modificaciones que tienen lugar a partir del cambio en la estrategia de desarrollo, a inicios de los años 80. Sin embargo, el sustrato de esa transformación está constituido por grandes inversiones en el desarrollo de los recursos humanos,

la infraestructura económica y la institucionalidad pública, que en algunos casos se remontan al siglo XIX.

A partir de mediados del siglo XX, Costa Rica realizó importantes inversiones en el desarrollo de su infraestructura económica. De esta manera, Costa Rica fue pionero en el desarrollo de una red vial relativamente densa, por encima de lo alcanzado por otros países latinoamericanos en el siglo XX. También presentó tempranamente una relativa alta penetración de la telefonía fija, la electricidad y el agua potable. Por otra parte, tras los hechos armados de 1948, Costa Rica inició un proceso de fortalecimiento de sus instituciones democráticas y del Estado de derecho, que la han convertido en la democracia más antigua de América Latina. El país dispone de un tribunal independiente encargado de los procesos electorales, un poder judicial independiente, y ciertas regulaciones y controles orientados a mejorar la integridad de la función pública. La protección de un conjunto amplio de derechos ciudadanos se ha expandido sistemáticamente desde mediados del siglo pasado.

Con respecto al tema de recursos humanos, en el siglo XIX Costa Rica estableció que la educación primaria sería gratuita, obligatoria y costada por el Estado. Ciertamente tomó décadas hacer realidad aquel mandato constitucional, pero la expansión gradual de la cobertura primaria llevó a Costa Rica a ser un país con un nivel bajo de analfabetismo en el siglo XX. Ella fue seguida por un proceso de expansión gradual de la cobertura de la educación secundaria y finalmente la universitaria. En el siglo XXI se aprobó una reforma constitucional que obliga al Estado a invertir en educación un monto equivalente al 6% del PIB, y poco después dicho monto se elevó al 8%. Esta larga tradición de inversión en educación es la base de la calidad del recurso humano que, como se verá más adelante, es una de las dos o tres razones principales que ha llevado a un amplio grupo de empresas multinacionales de alta tecnología a invertir y crecer en Costa Rica²⁰.

Uno de los elementos clave del desarrollo institucional fue la abolición del ejército en 1948. Por una parte, este hecho, junto con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, son fundamentales para entender la continuidad y solidez de los procesos democráticos en Costa Rica. Por otra parte, la abolición del ejército liberó recursos que se pudieron dedicar a la educación, la salud pública, la infraestructura económica y sanitaria, entre otros. Las ventajas competitivas que llegó a alcanzar Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX no hubieran sido posibles si los recursos que se utilizaron para construirlos se hubieran asignado, en vez de ello, al mantenimiento de una institución militar.

En suma, recursos humanos relativamente bien calificados, democracia, respeto al Estado de derecho, y una infraestructura económica relativamente avanzada, todos productos de inversiones de larga data, están en la base de los rápidos cambios que experimentó la economía costarricense a partir de las reformas que se inician en 1982.

1. Promoción de exportaciones durante la fase de sustitución de las importaciones

Los primeros intentos de promoción de exportaciones no tradicionales en Costa Rica se remontan al período anterior a la crisis de los años 80 y fueron lanzados en el contexto de la estrategia de la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), enfocada, como se sabe, al desarrollo del mercado interno antes que a la conquista de mercados externos²¹. Estos intentos reflejan la conciencia que existía entre los responsables de la política económica de la necesidad de diversificar

²⁰ Paradójicamente, la infraestructura del transporte y de la electricidad y -hasta hace poco- de los servicios de telecomunicaciones llegaron a convertirse en restricciones al desarrollo económico costarricense a finales del siglo XX, y lo siguen siendo a inicios del XXI. Algunos retos institucionales que llegaron a hacer de la infraestructura una desventaja competitiva para Costa Rica se discuten en Cornick y Trejos (en elaboración).

²¹ Esta subsección y las dos siguientes se basan en COMEX (2012).

las fuentes de ingreso de divisas con las que contaba el país. Sin embargo, fueron insuficientes para contrarrestar el sesgo anti-exportador de las políticas prevalecientes en aquel momento, y su efectividad fue limitada. En este contexto, cabe destacar la introducción de tres leyes: la Ley de creación del Centro para la Promoción de las exportaciones (CENPRO) (Ley 4081) de 1968, la Ley de Fomento de las Exportaciones (Ley 5162) de 1976, y la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (Ley 6695) de 1981. El CENPRO se transformaría más adelante en la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, PROCOMER.

CENPRO fue creado como una dependencia adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, cuyo foco de acción en aquel momento era la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones. La ley asignó a CENPRO la doble responsabilidad de asesorar al gobierno en materia de política comercial y de promover las exportaciones, pero no le otorgó autoridad ni le dotó de instrumentos mediante los cuales pueda cumplir con esta segunda responsabilidad. El Centro nace, pues, como una institución débil, adscrita a un organismo cuya misión principal es el desarrollo de la industria para el mercado interno, y con capacidades que se concentraban en la asesoría y a la identificación de obstáculos y oportunidades para las exportaciones.

Quizá en parte como respuesta a esa debilidad inicial de CENPRO, y a los magros resultados obtenidos en cuanto a la diversificación de las exportaciones, casi una década después, en 1976, se aprobó la Ley de Fomento a las Exportaciones. Dicha ley estableció una exoneración parcial de los impuestos de importación y de impuestos internos sobre las materias primas, un subsidio de 15% sobre el valor FOB de las exportaciones, conocido como Certificado de Abono Tributario (CAT), siempre y cuando éstas tuvieran un mínimo de un 35% de valor agregado nacional, y un subsidio de hasta 10% sobre el incremento en valor anual exportado, todo para las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, estos incentivos no se otorgaban en el contexto de una política económica neutral, sino en el de una que resultaba en una protección efectiva de entre el 122% y el 150% a la manufactura orientada hacia el mercado interno. Estos incentivos generaban una protección efectiva para las exportaciones de alrededor del 10% (Taylor, 1984, citado en COMEX 2011). Nuevamente, los resultados fueron decepcionantes.

Se genera así un tercer y último intento de promover las exportaciones no tradicionales en el contexto de la ISI, con incentivos más generosos que los de la ley anterior. Este intento fue la aprobación de la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales en 1981. Esta otorgaba a las empresas que se establecieran en dichas zonas la exoneración total del impuesto sobre la renta, así como exoneraciones de los impuestos sobre importaciones e impuestos locales. Un elemento importante, en momentos en el que el país enfrentaba una carestía importante de divisas y un mercado estrictamente regulado para su compra y venta, era que las empresas dentro de estas zonas podrían disponer libremente de sus ganancias. Cualquiera que fueran los méritos o defectos de esta última ley, lo cierto es que fue aprobada en 1981, es decir, justo cuando la crisis de la deuda estallaba en toda América Latina.

2. El ajuste tras la crisis: 1984-1999

Si antes de la crisis de los 80 las políticas de promoción de exportaciones buscaron –sin resultados– compensar el sesgo anti-exportador de la política económica, tras la crisis se produce un cambio sustantivo en la orientación de la política económica, que busca más bien la eliminación del sesgo anti-exportador. De esta manera, si bien una primera observación podría llevar a la conclusión de que lo que se hizo fue sustituir unos incentivos que creaban un sesgo anti-exportador por otros que crearon un sesgo pro-exportador, no se debe perder de vista que el propósito explícito era una política neutral, con incentivos temporales que estarían vigentes únicamente durante una fase de transición (COMEX, 2012).

La primera pieza importante de la normativa pro-exportación que se empezó a impulsar tras la crisis fue aprobada en 1984, como parte de la Ley (número 6695) para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Esta creó los Contratos de Exportación, instrumento jurídico bilateral que permite coordinar ventajas que diversas leyes conceden a las empresas exportadoras” (Contraloría General de la República, 1999). Los principales beneficios otorgados para las empresas consistían en la exoneración de impuestos sobre las importaciones, la exoneración del impuesto sobre la renta para las utilidades generadas por la actividad exportadora, así como un subsidio de 15 a 30% sobre el valor FOB de las exportaciones no tradicionales, en función del valor agregado nacional generado por las firmas y del mercado de destino de aquellas. En la práctica, la tasa concedida fue usualmente del 15%.

El subsidio se hacía efectivo mediante la entrega de un título-valor denominado Certificado de Abono Tributario (CAT), el cual podía transarse en bolsa y llegó a convertirse en el elemento más polémico de los Contratos de Exportación, ya que se presentaron numerosas denuncias de sobre-declaración de las exportaciones. En el extremo, se sospechaba que para determinadas empresas los ingresos provenientes de la venta de los CAT en bolsa, y no la actividad exportadora, constituían, por así decirlo, “el giro principal del negocio”. Sea que estas denuncias tuviesen mérito o no, lo cierto es que se creó un clima de opinión que hizo insostenible continuar utilizando este instrumento, el cual fue eliminado mediante la ley 7257, en 1991. Dicha ley creó un impuesto del 25% sobre el valor de los certificados que se habían emitido por lo que a partir de ese momento no se emitieron más de ellos. De acuerdo a los cálculos de Monge-González y Corrales (1988), con este conjunto de incentivos se lograba una condición de neutralidad (es decir, una situación en la que el productor no enfrentaba ni un sesgo a favor de las exportaciones ni uno a favor de la producción para el mercado interno) para el 63% de las exportaciones, de manera que, en teoría, la cobertura de la nueva ley era más bien restringida, y los incentivos otorgados no eran excesivos. La misma ley 6955 introdujo las que serían las primeras de una rápida sucesión de reformas a la Ley de Zonas Francas²².

El segundo paso para eliminar el sesgo anti-exportador fue el inicio de un proceso de desgravación arancelaria unilateral y eliminación de otros impuestos a las importaciones, que se extendió por catorce años (1986 a 2000). De esta manera, la tarifa de importación promedio, que en 1982 era de un 46,3%, se redujo a un 16,8% en 1989. A partir de 1992 se eliminaron, además, las sobretasas a las importaciones que cobraba el Banco Central. No se produjeron desgravaciones unilaterales adicionales después del año 2000, y aunque el arancel promedio es bajo (6%), se mantienen aranceles altos para unos pocos productos agrícolas: lácteos (66%), muslos de pollo (151%), pechuga y pollo entero (41%), frijoles negros (31%) y arroz (36%), papa (46%), cebolla (46%) y cerdo (46%).

En este período, tienen lugar además dos hitos en términos de las negociaciones comerciales de Costa Rica. En 1990, se convirtió en el miembro número 100 del GATT (hoy OMC), organismo en el que ha tenido una participación sumamente activa y cuyos instrumentos para la resolución

²² En esta ocasión, se eliminó la restricción que sólo permitía la creación de Zonas Francas en las ciudades de Puntarenas y Limón, en cuyas cercanías se encuentran, el principal puerto del Pacífico y el principal puerto del Caribe de Costa Rica. En 1990, mediante la Ley de Modificación a la Ley de Zona Franca (Ley 7210), se estableció la posibilidad de alquilar los edificios construidos dentro de zona franca, y se hicieron extensivos los beneficios de este régimen a las empresas de servicios de exportación y comercio. En 1996, mediante la Ley General de Aduanas, se creó el Régimen de Perfeccionamiento Activo (Ley 7557), que permite la importación temporal de mercancías libre de impuestos, siempre y cuando éstas sean sometidas a procesos de transformación, reconstrucción, montaje o incorporación en bienes que se destinan a la exportación. En 1998, mediante la Ley 7830 se incrementó el monto de la inversión mínima requerida para ingresar al régimen - para evitar el traslado de las empresas cuyos contratos de exportación estaban venciendo o por vencer - y el establecimiento de una inversión mínima de US\$ 2 millones para empresas que quisieran incorporarse al régimen pero operan fuera de un parque industrial. Con esto, se lograba flexibilizar la instalación de empresas grandes que realmente necesitaran operar fuera de los parques industriales, pero al mismo tiempo proteger la inversión realizada en dichos parques.

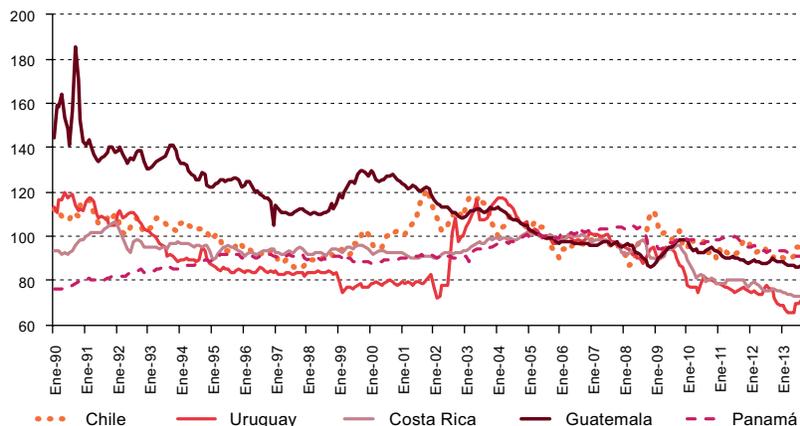
de controversias comerciales ha utilizado con considerable logros. En 1995 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, el cual se convirtió en el inicio de un intenso proceso de negociaciones comerciales bilaterales, que continúa hoy en día.

C. El contexto macroeconómico a partir de 1984

Tras una profunda crisis económico de 1981 a 1983, el gobierno implementó varias reformas macroeconómicas bajo dos Programas de Ajuste Estructural con el Fondo Monetario Internacional que imponían varias medidas para reducir el déficit fiscal mediante el desmantelamiento de un sistema de subsidio para la agricultura, el ajuste de precios de los servicios públicos, la reducción del gasto público (con la contracción de la inversión y el congelamiento del empleo público) y aumento de los impuestos. También se introdujo un sistema de minidevaluaciones para mantener constante el tipo de cambio real multilateral. Esta política en alguna medida logro estabilizar el tipo de cambio real multilateral hasta 2006, iniciándose un gradual proceso de implementación de las bandas cambiarias. Durante los siete años de vigencia de las bandas, el tipo de cambio estuvo la mayor parte del tiempo abrazado al límite inferior, fijado desde julio del 2008 en 500 colones por dólar con la excepción de dos periodos. El primero fue entre mediados de 2008 y finales de 2009, cuando el colón se devaluó en los albores de la crisis económica mundial. El segundo se inició en enero de 2014, como resultado del gradual retiro en los Estados Unidos del estímulo monetario (que revirtió una parte de los flujos de capital hacia los países emergentes) y condiciones internas como la incertidumbre sobre el resultado de las elecciones.

A partir de 1984, la economía costarricense ha registrado siempre una tasa de crecimiento positivo, con la excepción de 2009 cuando toda la región fue golpeada por la crisis financiera internacional. Este crecimiento moderado junto con un tipo de cambio real estable (hasta 2008), contribuyeron al desarrollo y diversificación del sector exportador costarricense.

GRÁFICO 20
PAÍSES SELECCIONADOS: TIPO DE CAMBIO REAL MULTILATERAL, 1990 A 2013
(Índice con 2005=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países.

D. Evolución de la normativa desde 2000 hasta la fecha

1. Tratados comerciales²³

Varios acuerdos comerciales han sido importantes para el país. El primero es el Mercado Común Centroamericano, que fue conformado en la década de los sesenta y cuyo objetivo principal es unificar las economías e impulsar en forma conjunta el desarrollo de la región. Durante los cuarenta años posteriores a la firma del Tratado General de Integración Económica, el comercio intrarregional creció a pesar de la crisis económica, política y militar que experimentó la región. Centroamérica cuenta hoy con un arancel externo común y normativa comercial relativamente moderna, acorde con los compromisos internacionales. Se ha logrado perfeccionar una zona de libre comercio, con la liberalización del comercio de bienes agrícolas e industriales a excepción del café tostado y sin tostar, azúcar de caña, alcohol etílico y bebidas alcohólicas y derivados de petróleo. Desde 2010 los países de la región vienen trabajando en planes de acción semestrales que permiten obtener resultados a corto plazo, como la aprobación de un número importante de reglamentos técnicos que facilitan el comercio, la solución de problemas comerciales puntuales, la eliminación de aranceles para las materias primas e insumos no producidos en el istmo y la actualización de medidas en el campo aduanero, entre otras. Un segundo acuerdo importante fue el Tratado de Libre Comercio con México, suscrito en 1995 y reemplazado desde julio de 2013 por un acuerdo entre México y Centroamérica.

A partir de 2000, una buena parte del esfuerzo de las autoridades responsables de la política de comercio exterior se ha concentrado en negociaciones comerciales que garanticen el acceso preferencial de los productos costarricenses a sus principales mercados. Si bien es cierto que Costa Rica ha mantenido durante todo este período una participación activa en los procesos de negociación comercial multilateral, los principales resultados se obtienen en el campo de los tratados de libre comercio bilaterales o regionales.

Los principales hitos en este proceso fueron los siguientes. En el año 2002, entraron en vigor tres tratados comerciales: el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica, Centroamérica y República Dominicana, el Tratado de Libre Comercio con Chile y el Tratado de Libre Comercio con Canadá. Este último fue el primer tratado de libre comercio negociado entre Costa Rica y una economía desarrollada y su negociación permitió una especie de “ensayo general” para preparar al equipo negociador para el TLC más importante en la historia del país, el con los Estados Unidos. En el año 2004 entró en vigor en Costa Rica el Tratado de Libre Comercio con la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM). Este entró en vigor en Trinidad y Tobago en 2005, en Guayana y Barbados en 2006 y en Belice en 2011. En el año 2008, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Panamá.

Tras un prolongado y complejo proceso, en 2009 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR). Aunque siempre hubo sectores críticos a la estrategia de apertura que se inició en los 80, ni la incorporación de Costa Rica a la OMC ni los tratados comerciales con México, Chile, Canadá y el CARICOM generaron protestas sociales de alguna magnitud. Distinta fue la negociación y posterior ratificación del CAFTA-DR. A ello contribuyeron diversos elementos. El CAFTA-DR fue un instrumento que contenía aspectos no incluidos en tratados anteriores: la obligación de Costa Rica de abrir a la competencia los mercados de seguros y de telecomunicaciones (con la excepción de las líneas fijas).

Muchas empresas con inversiones en Costa Rica y varios indicadores (Banco Mundial 2013) confirman que la apertura de estos dos mercados constituye uno de los principales beneficios de la aprobación del tratado (véase el recuadro 6). Desde el punto de vista de los críticos, especialmente de los sindicatos del sector público, sucede exactamente lo contrario: estos dos elementos (sumados a

²³ Puede encontrarse información general sobre los tratados vigentes, en proceso de aprobación o en proceso de negociación en <http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx>. La historia de la negociación de la mayor parte de los tratados puede encontrarse en (COMEX, 2012).

la apertura del mercado financiero, que había tenido lugar entre 1994 y 1998) se constituyeron en un símbolo de un compromiso irreversible de Costa Rica con una estrategia de liberalización radical y, en los ojos de dichos críticos, del abandono del modelo social solidario que había caracterizado al país hasta ese momento. A este elemento debe sumarse el hecho de que se tratase de una negociación con los Estados Unidos, la economía capitalista por excelencia, y el foco de la protesta “anti-imperialista” de varias generaciones de jóvenes latinoamericanos.

RECUADRO 6

EL IMPACTO DE CAFTA-DR EN COSTA RICA DESPUÉS DE 5 AÑOS DE APLICACIÓN

El CAFTA-DR, un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos, República Dominicana y cinco países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), entró en vigor en 2009.

Una evaluación del Banco Mundial en 2013 concluyó que el impacto del acuerdo sobre las exportaciones costarricenses fue positivo, mientras el efecto sobre las importaciones no resultó significativo. Sobre la base de un modelo gravitacional con series de tiempo trimestrales de 1997 a 2013 (primer trimestre), el CAFTA-RD parece haber aumentado el crecimiento de las exportaciones en cada trimestre en 5,6%. Aunque el modelo también sugiere que las importaciones fueron mayores con el acuerdo, este efecto no fue significativo. Este modesto resultado no sorprende, dado que el acceso al mercado estadounidense no mejoró substancialmente en relación al Acuerdo de la Cuenca del Caribe que existía antes.

En cuanto a la atracción de flujos de IED hacia Costa Rica, el CAFTA-RD parece haber tenido un impacto más significativo en dos sentidos. Primero, el volumen entrante de inversión estadounidense ha sido mayor. Un segundo impacto positivo ha sido un cambio en la composición de los flujos. Mientras la cuota de la IED de la electrónica se ha estancado desde 2004, la de los dispositivos médicos y servicios a las empresas ha seguido en una trayectoria ascendente, sobre todo después que el CAFTA-DR entró en vigor en 2009. El aumento de la participación de la IED en el sector de los dispositivos médicos parece estar provocada por el aumento del interés en el sector de las compañías estadounidenses tras la firma del CAFTA-DR. Por su parte, el aumento de la proporción de IED del sector servicios a las empresas parece estar en gran parte derivada de la liberalización del sector de las telecomunicaciones (excepto las líneas fijas) debido al CAFTA-DR. La entrada de nuevas empresas con tecnologías modernas en ambos sectores ha mejorado la oferta y reducido el costo de estos servicios.

La liberalización del mercado de servicios de seguros generó un incremento en el volumen de las primas en el mercado que presentaron un crecimiento del 16% en 2012, la diversificación de los productos que se ofrecen con una mejor relación calidad-precio, el incremento constante del número de entidades registradas así como las actividades de intermediación. Según el informe del Banco Mundial, existen un potencial en el crecimiento de las primas de al menos el 50% en el mediano plazo y de los seguros de vida de tres veces el tamaño actual. En los últimos dos años, las inversiones de este sector mostraron tasas de crecimiento superiores a las del PIB.

En el sector de telecomunicaciones, la apertura generó el aumento en la penetración de la telefonía celular (número de celulares por habitante) que alcanzó el 116% en el 2012, permitiendo con ello cubrir la mayor parte de la demanda insatisfecha de estos servicios. Se dio la disminución de tarifas de servicios de telefonía celular y un rápido crecimiento en conexiones de internet y de banda ancha móvil. La expansión de las conexiones de banda ancha móvil se aceleró alcanzado una penetración de banda ancha de internet móvil del 20% en el último año. El rápido crecimiento en conexiones permitió que hoy día el 47% de los hogares costarricenses cuenten con internet, cuando en 2007 el porcentaje era de tan solo un 13%. El sector de telecomunicaciones es el responsable de más de US\$ 800 millones de dólares en inversión extranjera directa recibidos por el país entre 2011 y 2012 y pasó de representar un 7,3% del PIB en 2007 al 9,1% en 2012.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco Mundial (2013), *Costa Rica five years after CAFTA-RD: A focus on selected areas*, Washington, D.C.

La discusión del CAFTA-DR llegó a convertirse en una especie de “proxy” de una discusión sobre la estrategia de desarrollo del país. Al hacerlo, la importancia del Tratado llegó a ser mucho mayor que la que se desprendía únicamente de la lectura de su texto. En efecto, el comercio entre Costa Rica y los Estados Unidos estaba en general sujeto a barreras arancelarias bajas aún antes de la aprobación del Tratado como resultado de los beneficios otorgados a Costa Rica y otras economías de la región en el contexto de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Se llegó así a una situación paradójica en la que, para muchas industrias la aprobación del Tratado tendría un efecto marginal o nulo en las condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, el rechazo del tratado, como señal de un cambio fundamental en la orientación de la política económica, hubiera tenido consecuencias importantes sobre las decisiones de inversión de las empresas. Ello, tanto en el mediano plazo como en el plano inmediato, en el caso de las empresas que justamente mientras tenía lugar esta discusión analizaban sus posibles inversiones en Costa Rica.

La polémica alcanzó tal intensidad que Costa Rica fue el último de los suscriptores en el que entró en vigor el tratado. Ello solo sucedió tras un Referéndum, que el gobierno decidió convocar tras el lanzamiento de una iniciativa popular para demandar que ése fuera el mecanismo utilizado para aprobar o rechazar el tratado. En el Referéndum se aprobó el Tratado por un margen estrecho.

Las negociaciones comerciales bilaterales han continuado, y nuevos tratados han sido aprobados: en el año 2011 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y China, mientras que en el 2013 entraron en vigor el Tratado de Libre Comercio con Perú, el Tratado de Libre Comercio con Singapur y el Pilar Comercial del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. El resultado del conjunto de estas negociaciones comerciales es que cerca del 83% del comercio internacional de Costa Rica tiene lugar al amparo de tratados de libre comercio. Por su parte, el Acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio fue aprobado recientemente por la Asamblea Legislativa, y el Tratado de Libre Comercio con Colombia fue aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa y se espera su votación en segundo debate en abril de 2014.

2. Reformas adicionales al régimen de Zonas Francas

En cuanto al Régimen de Zonas Francas, éste marcó una nueva modificación en 2009, cuando se aprobó la Ley 8974, con el propósito de asegurar que el régimen fuese compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. En la actualidad el Régimen se encuentra en una fase de transición, que será completada en 2015, cuando la nueva normativa entre en vigor para todas las empresas en Zona Franca. En adelante, los incentivos del régimen no estarán condicionados a la exportación de bienes, sino que variarán en función de la ubicación geográfica, la magnitud de la inversión y el número de puestos de trabajo creados, y si se trata o no de inversiones dentro de “sectores estratégicos” definidos por el gobierno de Costa Rica. En varios países de la región se han creado zonas francas con propósitos similares, véase el recuadro 7.

RECUADRO 7 ZONAS FRANCAS EN AMÉRICA LATINA

Varios países en América Latina han creado zonas francas para incorporarse en las cadenas de valor globales, con el objetivo de promover las exportaciones, el empleo, la transmisión tecnológica a empresas locales y el desarrollo económico. Estos países tratan de atraer empresas extranjeras que desean localizar una parte de su proceso productivo en sus territorios al fin de beneficiarse de incentivos tributarios, mano de obra calificada o barata u otros atractivos. La característica común de la actividad industrial en zona franca es el ensamblaje de productos sobre la base de partes y piezas importadas libremente, con la finalidad de venderlos al extranjero. La mayoría de las zonas francas en América Latina está en los países de Centroamérica, que aprovechan su proximidad al mercado de consumo masivo de los Estados Unidos (véase el cuadro).

CUADRO
PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS
FRANCAS, ALREDEDOR DE 2011

	Exportaciones zona franca como porcentaje de las exportaciones totales de bienes	Insumos importados como porcentaje de las exportaciones de la zona franca	Valor agregado doméstico como porcentaje de las exportaciones de la zona franca
Costa Rica	54,7	73,9	26,1
El Salvador	20,7	71,1	28,9
Guatemala	30,5	83,5	16,5
Nicaragua	41,6	72,0	28,0
México	67,1	83,4	16,6
Honduras	45,8	64,1	35,9
República Dominicana	54,9	59,4	40,6
Panamá	95,1	92,9	7,1
Uruguay	28,8	38,8	61,2

En muchos países, las zonas francas mantienen bajos vínculos con el resto del aparato productivo nacional, ya que la mayor parte de sus insumos proviene del exterior. De hecho, el valor agregado nacional incorporado en las exportaciones de las zonas francas es sólo 18%. La mayoría de las empresas en zona franca son talleres de ensamblaje con mano de obra no calificada. No obstante su aporte a la creación de empleo, el impacto de estas zonas francas al desarrollo parece limitado. Una excepción parece ser Uruguay, que se destaca con un valor agregado nacional incorporado de 61%, en gran parte gracias a la exportación de servicios globales dentro de sus zonas francas cuyo contenido en insumos importados es bajo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2012*, y la información oficial de los países, Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), Contraloría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay.

E. El desarrollo institucional

La política de comercio exterior y atracción de inversiones en Costa Rica no puede comprenderse simplemente de las leyes y tratados que regulan estas materias. Se requiere conocer los peculiares arreglos institucionales que Costa Rica ha desarrollado para implementar dichas políticas, cómo han evolucionado las instituciones participantes y las relaciones entre ellas, y la forma en que ellas trabajan. En suma, lo que puede considerarse “los rasgos distintivos” de la política costarricense de atracción de IED y promoción de las exportaciones, donde la iniciativa y el apoyo a nivel de la presidencia ha sido fundamental.

1. El complejo institucional COMEX-PROCOMER-CINDE

Tres instituciones, una pública, una privada y una pública-privada, son responsables de las políticas de comercio exterior, atracción de inversiones y promoción de las exportaciones de Costa Rica: el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). Estas tres instituciones forman un complejo institucional integrado que actúa con una coherencia y coordinación. Dicha coherencia no es el resultado de relaciones jerárquicas o de autoridad entre una entidad y otra, sino de una visión compartida entre las tres instituciones acerca de qué es lo que hay que hacer en las materias bajo su responsabilidad y de cómo hacerlo. Para entender lo peculiar de esta coordinación, es necesario recordar, por un lado, que CINDE es una institución privada. Por otro lado, si bien la Ministra de Comercio Exterior preside la Junta Directiva de PROCOMER, en otras instituciones pública presididas por un Ministro, su autonomía institucional se impone por encima de la autoridad ministerial (Cornick y Trejos, y Cornick, Jiménez y Román, en elaboración).

La base del funcionamiento integrado de este complejo se encuentra en una visión compartida de la política de comercio exterior, promoción de exportaciones y atracción de IED que debe seguir el país y en tradiciones culturales compartidas entre las tres entidades. Esa visión compartida se ha construido a lo largo de un prolongado proceso, que se remonta al origen mismo de las políticas adoptadas por Costa Rica en estas materias.

Desde la creación de CINDE, las autoridades públicas se apoyaron en esta institución como un “think tank” que participó activamente en la creación del marco normativo e institucional de la política comercial, de atracción de inversiones y de promoción de las exportaciones de Costa Rica²⁴. En esa colaboración deben distinguirse dos etapas: antes y después de la creación de COMEX. Antes de su creación, CINDE asumió un papel de liderazgo en temas de comercio exterior y atracción de inversiones, y colaboró con autoridades cuya responsabilidad principal no estaba en estos temas: las autoridades macroeconómicas, cuando se diseñan los primeros instrumentos de atracción de IED post crisis, o la Presidencia de la República, cuando se crea el Ministerio de Comercio Exterior (originalmente conocido como Ministerio de Exportaciones) como una oficina adscrita a la Presidencia. A partir de la creación de COMEX, existe un claro responsable de la política comercial y de atracción de inversiones, con rango de Ministro, y el liderazgo político se traslada al Ministerio. La colaboración continúa, con toda intensidad, pero los roles se modifican: el CINDE disminuye su rol de promotor y asume más bien el papel de un colaborador calificado con nexos y conocimiento de los inversionistas y en su rol de agencia de atracción de inversiones con un alto grado de autonomía.

El intercambio de personal, unido al trabajo conjunto en la conformación del marco normativo de la atracción de IED y la promoción de las exportaciones, ha resultado en esa visión ampliamente compartida sobre el diseño y objetivos de políticas, lo que ha contribuido a la notable continuidad y coherencia con que ellas se han implementado a lo largo de ya casi tres décadas. Por ejemplo, varios presidentes de la Junta Directiva de CINDE son ex-Ministros de Comercio Exterior mientras que la actual Directora Ejecutiva de CINDE es una ex-Vice Ministra de Comercio Exterior que además se desempeñó, entre una posición y la otra, como Directora de Relaciones Corporativas de Intel.

Esta visión compartida se extiende más allá del contenido de las políticas e incluye también el ámbito de la construcción de las instituciones responsables de las políticas. COMEX, PROCOMER y CINDE son organizaciones que esperan de sus funcionarios un alto grado de conocimiento, profesionalismo y compromiso. Son organizaciones con una cultura de excelencia

²⁴ Clark (2001) presenta un análisis detallado de la creación, evolución e influencia de CINDE. Monge-González, Vargas y Mata (2008) describen la participación de CINDE en la elaboración de varias de las leyes fundamentales referentes a la promoción de exportaciones y la atracción de IED.

que participan de manera activa en redes globales de práctica y conocimiento en las materias de sus competencias²⁵.

COMEX tiene reglas de contratación administrativa y de personal que son más flexibles y los salarios son mayores que los del resto del sector público. PROCOMER también opera con reglas que le obligan a aplicar los principios generales de la contratación pública (transparencia, procesos concursales) sin que la legislación sea la misma, y CINDE, por supuesto, opera con las reglas de un ente privado. Esta flexibilidad ha sido clave para que el Ministerio pueda reclutar y retener personal de gran calidad profesional, y es una de los elementos que han facilitado sus buenos resultados. Los potenciales candidatos también saben que es prestigioso trabajar en ellas, que mejoraran sus conocimientos y que como resultado de su experiencia en cualquiera de esas instituciones sus opciones y perspectivas laborales mejorarán.

CINDE cumple funciones de articulación de diversas instituciones del sector público, lo que no deja de ser sorprendente siendo una institución privada. Por ejemplo, CINDE ha facilitado el desarrollo de relaciones entre empresas multinacionales y centros de capacitación técnica y centros universitarios, cuyos resultados van desde programas de enseñanza del inglés y el mandarín en el INA, hasta el desarrollo de maestrías en ingeniería en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR²⁶.

CINDE ha cumplido además la función de “laboratorio”, en donde se desarrollan programas novedosos de apoyo al sector exportador sobre una base experimental. Se aprovecha así su flexibilidad administrativa y gerencial de manera que si los programas logran buenos resultados, el sector público los asume como propios. Ejemplo de ello es el caso de los laboratorios para certificaciones agrícolas y con los programas de inteligencia de mercados, que en su momento fueron trasladados a PROCOMER (COMEX, 2012; Bamber y Gereffi, 2013).

Otro aspecto relevante para articular el trabajo de estas tres instituciones es el rol de CINDE como “interlocutor” del sector privado y como facilitador del diálogo público-privado. Por una parte, la organización del sector privado es un requisito para una colaboración efectiva entre este y el sector público, ya que, sin ella, y sin la construcción de una agenda común del sector, lo que existe son interacciones entre empresas individuales y el gobierno. Por otra parte, las empresas multinacionales muchas veces compiten, y por lo tanto son reacias a cooperar entre ellas. En los diálogos organizados y facilitados por CINDE, se ha logrado identificar problemas y retos comunes, sin necesidad de crear organizaciones formales por sector de actividad. Puesta en común que facilita el diálogo con el sector público y contribuye activamente a desarrollar soluciones para los problemas identificados. Cuando el problema identificado es simple, CINDE interactúa directamente con las organizaciones públicas que pueden solucionarlo. Si el reto demanda una solución más compleja, se traslada a COMEX, para su interacción con el resto del sector público y buscar una solución.

Tanto COMEX como PROCOMER han utilizado a CINDE como un instrumento que contribuye a llenar el vacío creado por la baja existencia de organizaciones de los sectores exportadores. Sus relaciones y conocimiento de las empresas que atiende le han permitido convertirse en un mecanismo que puede identificar y dar voz a las preocupaciones y necesidades de los distintos sectores exportadores. De esta manera, CINDE actúa como una especie de “bisagra” que facilita y potencia el diálogo público-privado en materias relacionadas con la atracción de IED y la promoción de las exportaciones.

²⁵ Característica que es ampliamente reconocida por las contrapartes de COMEX, PROCOMER y CINDE en el sector privado, como se evidenció en las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio.

²⁶ Para un análisis reciente de la dinámica institucional en la atracción de inversiones en Costa Rica se puede consultar Cornick, Jimenez y Román (por publicar).

2. La evolución de COMEX²⁷

Cuando se inicia el proceso de transformación de la estrategia económica tras la crisis de los años 80, y se empieza a impulsar un modelo que favorece la integración con la economía global, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, Costa Rica no cuenta con una institucionalidad especializada en estos temas. El peso de las reformas iniciales recae en el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y la Casa Presidencial. Sin embargo, una institucionalidad incipiente se empieza a constituir, cuando se establece el Ministerio de Exportaciones que, a pesar de su nombre, era una oficina adscrita a la Presidencia de la República, creada en 1983 y que no contaba con recursos del presupuesto público, sino que era financiada con fondos de la cooperación estadounidense (US-AID).

Esta frágil institucionalidad inicial fue rápidamente fortalecida en 1986, cuando se creó el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) mediante una norma atípica en la Ley de Presupuesto. Por primera vez sus actividades fueron financiadas mediante el presupuesto nacional. Un paso adicional tiene lugar en 1996 cuando se creó formalmente el Ministerio de Comercio Exterior, mediante la Ley 7638 y se definen sus facultades como ente responsable de la política de comercio exterior y atracción de inversiones de Costa Rica. El mismo año se crea PROCOMER.

A lo largo de esta evolución, la continuidad de la política de comercio exterior, la estabilidad del equipo técnico, y el desarrollo de un “espíritu de cuerpo” y un compromiso con altos estándares de desempeño institucional, han convertido a COMEX (junto con CINDE y PROCOMER) en una entidad de alto desempeño. Con un equipo relativamente pequeño, ha sido capaz de negociar una importante lista de tratados comerciales (ver sección 3.4.1), de dirigir la incorporación de Costa Rica a la OMC, y está liderando los procesos de incorporación de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico.

De manera paralela, COMEX atiende algunos problemas internos de la economía y el marco regulatorio costarricense que obstaculizan el desarrollo de las exportaciones, tanto de EMNs como de empresas locales. Los mecanismos utilizados para identificar problemas y desarrollar soluciones son variados. Por ejemplo, COMEX actúa como secretaría técnica de comisiones interinstitucionales del sector público, así como de comisiones en las que participan tanto el sector público como el privado, con el mandato expreso de desarrollar soluciones para determinados problemas. Un ejemplo es la comisión mixta, público privada, que atiende el tema de recursos humanos, cuyo trabajo ha permitido identificar las brechas entre oferta y demanda de recursos humanos con diferentes formaciones y especialidades, y adaptar la oferta educativa necesaria para cerrar gradualmente esas brechas, en colaboración con instituciones como el INA, el ITCR y la UCR.

RECUADRO 8 COMEX COMO PROMOTOR DEL CONOCIMIENTO SOBRE LAS CADENAS DE VALOR

El Ministerio de Comercio Exterior promueve el conocimiento a nivel nacional en el tema de las cadenas globales de valor. En este contexto, Costa Rica aspira escalar hacia eslabones más sofisticados dentro las cadenas, buscando que sus bienes y servicios agreguen cada vez más valor al producto final. Como parte de esta estrategia, se desarrolló un plan de investigación que permita fortalecer la base de conocimiento sobre la participación actual de Costa Rica en las cadenas globales de valor y los espacios potenciales y viables para escalar su posicionamiento, de manera que a partir de ello se pueda identificar un conjunto de acciones y políticas que faciliten ese proceso de moverse hacia actividades de mayor valor.

²⁷ Esta subsección y las dos siguientes se basan en COMEX (2012, págs. 103-108).

Recuadro 8 (conclusión)

Los esfuerzos en este campo han permitido integrar al país en una red internacional de investigación sobre el tema, donde sobresalen organismos internacionales y entidades académicas con reconocimiento mundial. Como parte de esta labor, se establecieron alianzas de cooperación técnica con la OMC, la Organización para la Promoción del Comercio Exterior del Instituto para Economías en Desarrollo de Japón (IDE-JETRO, por sus iniciales en inglés), el Centro sobre Globalización, Gobernanza y Competitividad de la Universidad de Duke (CGGC-Duke), la OCDE, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD, por sus iniciales en inglés) y el Instituto Coreano de Desarrollo (KDI, por sus iniciales en inglés).

Cabe mencionar también las alianzas de cooperación técnica que a nivel doméstico se logró establecer con el INEC y el Banco Central de Costa Rica. Como resultado del trabajo conjunto con este último, se completó la construcción de la primera Matriz Insumo-Producto (MIP) del país, que es una herramienta analítica que muestra las interrelaciones entre los diferentes sectores de la economía y que es el instrumento más utilizado a nivel internacional para medir los flujos de comercio exterior en valor agregado y analizar las CGV. Esta matriz permitió desarrollar los trabajos para integrar a Costa Rica a la iniciativa TiVA (Comercio en Valor Agregado) de la OCDE y la OMC, así como a las matrices internacionales de insumo-producto del proyecto WIOD (Base de Datos Mundial de Insumo-Producto).

Entre los resultados producto de estos estudios, se ha determinado que el país se ha integrado en al menos cinco cadenas globales de valor y que en 2012 el 37% de las exportaciones del país estuvo ligado a alguna cadena global de valor.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de información del Ministerio de Comercio Exterior.

3. El desarrollo de PROCOMER

El antecedente directo de PROCOMER fue el Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, CENPRO, creado en 1968 mediante la Ley 4081, como una entidad adscrita al Ministerio de Economía, con la doble responsabilidad de asesorar al gobierno en materia de política comercial y de promover las exportaciones del país.

CENPRO fue creado como un organismo dentro del cual el sector público y el sector privado colaborarían en la identificación de oportunidades para el comercio exterior y de las acciones requeridas para aprovecharlas. Su Junta Directiva estaba integrada por los Ministros de Economía, de Agricultura y de Relaciones Exteriores, por el Presidente del Banco Central, y por un representante de las cámaras empresariales de Agricultura, Industria, Comercio y Exportadores.

En 1996, PROCOMER además de absorber las funciones de CENPRO asumió la administración del Régimen de Zona Franca, que anteriormente había estado a cargo de la Corporación de Zonas Francas, así como las que desempeñaba el Consejo Nacional de Inversiones.

Las labores de PROCOMER, según su mandato, son múltiples, pero a lo largo del tiempo los énfasis y prioridades han cambiado, en parte como resultado de la consolidación y cumplimiento de ciertas tareas y en parte porque, conforme el proceso de inserción en la economía global y atracción de IED ha avanzado, los requerimientos del sector (potencialmente) exportador se han ido modificando.

Las tareas de tipo administrativo que desarrolla no pueden menospreciarse en un contexto nacional de exceso y lentitud de trámites en el sector público, lo cual es uno de los factores que ha incidido negativamente en las evaluaciones de competitividad de la economía costarricense. PROCOMER en su doble condición de administrador del Régimen de Zona Franca y promotor de las exportaciones, ha trabajado en la simplificación, unificación, y más recientemente la digitalización y automatización de

los trámites relacionados con inversiones y el comercio exterior, por ejemplo hace poco se lanzó un nuevo sistema de ventanilla único denominado VUCE 2.0. Pueden distinguirse tres aspectos en esta tarea: i) la creación de una interface única para los usuarios, como es el caso de las “ventanillas únicas”, aunque detrás de ellas la participación de muchas entidades y la existencia de muchos trámites siga existiendo. ii) la digitalización de los procesos, que reduce tiempos, errores y espacios para la discrecionalidad, y permite un acceso más ágil y expedito de los usuarios a los trámites que deben cumplir. iii) la simplificación o reingeniería de los trámites y requisitos legales. PROCOMER ha logrado avances en los dos primeros aspectos, que en buena medida dependen de su propia iniciativa y están bajo su control. En cuanto al tercer aspecto, algunos avances de Costa Rica en el ranking *Doing Business* del Banco Mundial parecen indicar que el gobierno está logrando modestos avances en un área en la que por mucho tiempo el logro había sido elusivo.

En cuanto a la tarea de recolección y producción de información útil para exportadores y potenciales exportadores, desde las estadísticas de comercio internacional hasta información sobre los mercados potenciales para los exportadores costarricenses, la institución está en un proceso de transición. Ya que los objetivos incluyen convertir la producción de información en producción de conocimiento, y transformar los servicios que se iniciaron como simple atención de consultas en servicios de asesoría para exportadores y potenciales exportadores.

Respecto a la promoción de las exportaciones directas de Costa Rica, mediante el apoyo a los productores de base local que buscan colocar sus productos o servicios en mercados externos, cabe distinguir dos aspectos complementarios. El primero es la promoción de las exportaciones directas mediante la colocación en mercados externos de los productos o servicios de las exportadoras, centrándose en facilitar el contacto entre potenciales exportadores y potenciales compradores, investigación de mercados y capacitación de posibles exportadores.

El segundo aspecto es la promoción de las exportaciones indirectas, por medio de la constitución de “encadenamientos productivos” entre empresas locales, que actúan como proveedores de bienes o servicios, y empresas multinacionales, que exportan los bienes y servicios que producen. La debilidad de los vínculos entre el sector exportador de alta tecnología y el resto de la economía ha sido señalada, con frecuencia, como una de las debilidades del por lo demás logrado proceso de atracción de IED de Costa Rica (ver capítulo 2 y Paus, 2005). El perfil y prioridad otorgados a esta tarea ha venido subiendo recientemente. La promoción de vinculaciones entre empresas locales y empresas multinacionales exportadoras fue una tarea inicialmente acometida por el Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología, financiado por el BID, y con un Comité Directivo integrado por representantes de la Fundación Centro Nacional de Alta Tecnología (FUNCENAT), la Cámara de Industrias, CINDE y PROCOMER. El proyecto inició labores en el año 2001 y operó inicialmente en FUNCENAT, aunque ha sido evaluado en términos positivos (Vargas et al., 2010) su fecha de inicio evidencia que no fue una prioridad en los primeros años del ajuste: la transformación del modelo de desarrollo se inició en 1983, y la creación del programa de encadenamientos tuvo lugar 18 años después.

En todo caso, el programa de encadenamientos empezó a operar dentro de PROCOMER a partir de 2003. En 2005, cuando se realizó el último desembolso por el BID, el programa se convirtió en una División dentro de dicha organización. Se evidencia un proceso de institucionalización semejante al del Ministerio de Comercio Exterior: lo que se inicia como un programa financiado por ayuda externa, se convierte algún tiempo después y tras haber demostrado su eficacia en un programa permanente²⁸.

²⁸ Monge-González y Rodríguez (2013, pág. 14) señalaron que las primeras iniciativas para promover encadenamientos surgieron del sector privado. A mediados de los años 90, Baxter Health Care inició un programa de capacitación para proveedores locales, como parte de su estrategia empresarial en el país. Esta iniciativa temprana refleja un interés en el desarrollo de redes locales de suministro que se ha mantenido, y que fue destacada en las entrevistas que se realizaron en el proceso de elaboración de este informe.

A partir de 2010, el programa se fortaleció mediante la creación de la Comisión de Encadenamientos Productivos, integrada por los Ministerios de Comercio Exterior, de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), así como por la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), la Asociación de Empresas de Zona Franca (AZOFRAS) y el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), buscando una manera más efectiva de cooperación entre todas las entidades, públicas y privadas, que pueden jugar un papel clave en el logro de los encadenamientos productivos.

PROCOMER dispone de un indicador indirecto de la eficacia del programa que mide el valor de las primeras órdenes de compra a los proveedores nacionales. Entre 2001 y 2012, el valor de ese indicador pasó de US\$0,85 millones a US\$13,40 millones (PROCOMER, 2013). Este indicador, sin embargo, es poco indicativo del verdadero valor de los encadenamientos que se han producido. Por ejemplo, algunos autores estiman que entre 2002 y 2009 el valor de las primeras ventas de empresas locales a empresas multinacionales ascendió a US\$17 millones, mientras que el valor de las ventas totales en ese mismo período alcanzó los US\$840 millones (Vargas *et al.*, 2010).

La falta de datos de ventas totales, sobre una base anual, de las empresas que lograron “encadenarse” con las empresas multinacionales que operan en zonas francas hace difícil estimar el impacto del programa. Por otra parte, existe evidencia de que un alto porcentaje de las ventas de empresas locales a empresas multinacionales está constituido por insumos y servicios no especializados y que no se incorporan en el producto final, esto se explica en parte por la carencia del país en materias primas o insumos locales. Un estudio de Groote (2005, citado en Monge-González y Rodríguez 2013, p.20), estimó que tan solo un 17% de las ventas de empresas participantes en encadenamientos resultaba incorporado en el producto final. Los estudios de la Universidad de Duke sobre la participación de Costa Rica en las cadenas globales de valor, que se presentan más adelante, parecen llevar a una conclusión similar.

Una experiencia que puede ser interesante ya que cuenta con una larga trayectoria es el Programa de Desarrollo de Proveedores de Chile (PDP véase el recuadro 9). Este programa subsidia proyectos cuyo objetivo es fortalecer la administración de pequeñas y medianas empresas (PYMES) proveedoras de empresas grandes. Estas a su vez son las que financian los proyectos, las patrocinadoras. El PDP subsidia además a aquellas actividades de las empresas grandes que son complementarias al proceso productivo principal; servicios especializados, consultorías profesionales, capacitación técnica y transferencia tecnológica. Las PYMES obtienen los beneficios derivados de una demanda estable para sus productos y servicios, mientras que las firmas patrocinadoras se aseguran de una provisión continua de insumos de calidad. Este Programa ha servido de referencia para la creación de programas similares en Colombia, El Salvador, México y Uruguay.

RECUADRO 9

EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES DE CHILE

El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) fue lanzado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1998. El motivo del Programa fue la firma por parte de Chile de distintos acuerdos de libre comercio, los cuales incentivaban a los (potenciales) exportadores del país a adquirir estándares internacionales de calidad. El objetivo del PDP es el mejoramiento y estabilización de las relaciones comerciales entre pequeños y medianos proveedores y sus grandes clientes, potenciales exportadores, para lograr altos niveles de flexibilidad y adaptabilidad para garantizar la calidad de productos.

Para que una firma grande sea elegible para el programa debe tener ventas anuales por sobre US\$ 2,1 millones. Cada proyecto debe incluir al menos 10 PYMES, salvo para el sector agrícola y

Recuadro 9 (conclusión)

forestal donde se requieren al menos 5 PYMES. La empresa grande expone su proyecto a la CORFO y ésta decide su curso de acción de acuerdo a los criterios de elegibilidad y la calidad técnica de la postulación. Luego de aprobado el proyecto, éste se divide en dos etapas; diagnóstico y desarrollo. La primera puede tener una duración de hasta 6 meses y consiste en identificar las áreas de intervención que el patrocinador quiere desarrollar con sus proveedores. La segunda etapa consiste en el desarrollo del plan de acción diagnosticado en la primera, y puede durar hasta tres años. CORFO financia hasta el 50% de ambas etapas, con topes de US\$ 18 mil y US\$ 107 mil para cada etapa respectivamente (a agosto de 2010). La renovación del financiamiento es analizada anualmente en base a los avances de la implementación del proyecto, la cual es responsabilidad de la empresa patrocinadora.

Una evaluación para el periodo 1998 a 2008 demuestra que el PDP tuvo un efecto positivo sobre las ventas tanto de las empresas grandes como de sus proveedores. Para las primeras, el programa también aumentó la probabilidad de exportar. Los beneficios se manifiestan más rápido para los proveedores que para las empresas de gran tamaño.

Fuente: CORFO, <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/programa-de-desarrollo-de-proveedores-pdp>; y Arráiz, Henríquez y Strucchi (2011). “Impact of the Chilean Supplier Development Program on the performance of SME and their large firm customers”, Documento de trabajo OVE/WP-04/11, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

4. La evolución de CINDE

CINDE nació en 1982, como organización sin fines de lucro, con el respaldo de la US AID, que donó US\$11 millones (26,4 millones a precios de 2014) para financiarla. CINDE tuvo una gran diversidad de objetivos y un amplio portafolio de programas en sus primeros años. A continuación, se fue especializando, en un proceso en el que confluyeron tres factores. En primer lugar el presupuesto se fue reduciendo, conforme la AID disminuía y finalmente se suspendió el apoyo financiero a CINDE. En segundo lugar, varios programas llegaron a un grado de madurez que permitió trasladarlos a otras organizaciones sin fines de lucro (como es el caso del apoyo a microempresarios) o bien al sector público (como es el caso de los programas de capacitación, estudios de mercados y promoción de las exportaciones). Finalmente, la institución fue descubriendo poco a poco que su “ventaja competitiva” se centraba en los programas de atracción de inversión extranjera directa, y gradualmente llegó a dedicarse a ello como su principal tarea.

Se podrían distinguir cuatro fases. La primera puede caracterizarse como la transición desde “iniciativas múltiples para el desarrollo económico y social” hasta la “especialización en la atracción de IED” donde se le otorga prioridad a la creación de empleo (como respuesta inmediata ante los elevados niveles de desempleo al inicio del proceso de ajuste post-crisis). En una segunda etapa, CINDE se empieza a focalizar en la atracción de IED de alta tecnología, de manera genérica. En una tercera etapa, se concentra en nichos específicos dentro de las industrias de alta tecnología, en los cuales existirían ventajas competitivas. Aunque hay varias clasificaciones son posibles, CINDE se refiere a estos nichos o segmentos especializados como productos electrónicos, dispositivos médicos y servicios empresariales. Podría argumentarse que CINDE se encuentra ahora en el inicio de una cuarta etapa de especialización, en la cual ya no pretende simplemente atraer inversiones en los segmentos señalados, sino que pone creciente atención a la creación de “clusters” en cada uno de ellos, es decir, grupos de industrias con una red compleja de relaciones entre sí y con terceros, incluyendo centros educativos y de investigación.

Esta transición coincide, con la necesidad de una revitalización de los programas orientados a la creación de encadenamientos entre empresas locales y empresas multinacionales, que están bajo la

responsabilidad de la Dirección de Encadenamientos Productivos de PROCOMER, bajo la supervisión de un Consejo de Encadenamientos, con participación de varios miembros del Gabinete.

La reorganización de CINDE en el año 2000 coincide con la focalización en lo que en ese entonces se definió como “electrónica” y luego se sustituyó por el concepto, más amplio, de “productos electrónicos”; en “dispositivos médicos” que, de manera semejante, fue reemplazado luego por un concepto más amplio “dispositivos médicos”, y finalmente en “servicios”, hoy definido como “servicios empresariales”.

Dadas las condiciones generales que ofrece el país a los inversionistas extranjeros, así como los incentivos específicos para la atracción de inversión extranjera directa, otro elemento que parece haber hecho una contribución significativa al desarrollo de Costa Rica en estos campos está constituido por la forma específica en la que CINDE ha asumido su labor. Este elemento es quizá menos conocido que los otros dos y amerita una breve descripción.

Una característica distintiva del enfoque de CINDE, es que su conocimiento especializado de los sectores a los que aborda le permite mostrar desde el inicio los retos que el sector o actividad enfrenta, las necesidades que debe atender, la dinámica de la industria, y los incentivos que los competidores de Costa Rica ofrecen a empresas en este mismo sector. CINDE no se presenta como el vendedor genérico de un paquete de incentivos, sino como el socio experto que contribuye activamente a que la decisión de invertir en Costa Rica sea un positivo para el inversionista.

A esto se suma el “servicio post-establecimiento”: CINDE acompaña a los inversionistas durante todo el proceso de instalación y entrada en operaciones, y sirve como un conducto y facilitador de las relaciones del inversionista con los diversos entes públicos de interés una vez que la operación está en marcha. Por ejemplo, ha jugado un papel central en el desarrollo de los programas de capacitación en el idioma inglés del Instituto Nacional de Aprendizaje, en respuesta a las necesidades planteadas por las empresas que operan en zona franca. También ha contribuido al desarrollo de programas de cooperación entre algunas de las empresas en ese régimen y las instituciones de educación superior del país. El impacto de este “servicio post-establecimiento” es doble: tiene un componente directo, que es la contribución al logro de los proyectos de los inversionistas que toman la decisión de establecer una operación en el país, pero tiene además un efecto indirecto, pues empresas que están considerando la posibilidad de invertir pueden constatar, al conversar con las que ya tienen operaciones en el país, que la “promesa de valor” que hace CINDE al invitarlas a invertir en Costa Rica efectivamente será cumplida.

5. Dos consejos para la competitividad: privado y presidencial

El peso de la política de comercio exterior, atracción de inversiones y promoción de exportaciones ha recaído hasta ahora sobre las tres instituciones ya reseñadas: COMEX, PROCOMER, y CINDE. Estas han desempeñado, en diversa medida, funciones de coordinación público-pública y público-privada. Sin embargo, se hizo evidente la necesidad que en la promoción de exportación y atracción de inversiones que las intervenciones de política pública abarcarán, de manera creciente, a un grupo más amplio de instituciones. Entre estas se encuentran los Ministerios de Ciencia y Tecnología, de Educación, de Obras Públicas y Transportes, de Economía, Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Salud y de Hacienda, las universidades públicas, el INA y otros.

La construcción de una “institucionalidad ampliada”, necesaria para ascender en la escala de valor y aumentar la competitividad de Costa Rica como centro de atracción de inversión extranjera directa en el mediano plazo es un proceso en desarrollo. Por una parte, en mayo de 2010 se creó, mediante decreto presidencial, el Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación, integrado inicialmente por los ministros de Agricultura, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Comercio Exterior, Descentralización, Economía, Educación, Hacienda, Medioambiente, Obras Públicas, Planificación y Turismo, y así como el Presidente Ejecutivo del INA y al mismo se integraron

después un representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada y uno del Consejo de Promoción de la Competitividad (organización privada que se describe más abajo). El Consejo, presidido directamente por la Presidenta de la República, se reúne una vez al mes y ha establecido cinco áreas de trabajo prioritario: el desarrollo del recurso humano y la capacidad de innovación, la simplificación de trámites, el desarrollo del sistema financiero, el desarrollo de la infraestructura y la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera directa.

Este Consejo es simultáneamente un mecanismo de coordinación amplia del sector público, alrededor de una agenda comprensiva de competitividad, y un mecanismo para el diálogo público-privado en los temas de dicha agenda. Los pasos iniciales del Consejo se han dado bajo un marco institucional frágil: un decreto presidencial, sin una fuente de financiamiento permanente.

Poco después de la creación del Consejo Presidencial se incorporó a dos organizaciones del sector privado: la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y el Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC), organización empresarial no gremial dedicada a temas de competitividad. Una representación permanente del sector privado, a cargo de organizaciones cuya agenda de trabajo y membresía no cambia con el ciclo electoral, puede hacer una contribución importante a la continuidad de la agenda de trabajo en temas de competitividad, como ha sucedido en otros países latinoamericanos.

F. Ciencia y tecnología

Algunas debilidades en la generación de conocimiento han limitado un crecimiento más acelerado de la producción y las exportaciones de bienes y servicios de alta tecnología en Costa Rica. Estas debilidades incluyen el bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo, la falta de recursos humanos suficientemente calificados en las áreas críticas para las empresas de alta tecnología, la debilidad de los vínculos entre centros universitarios y empresas, desarrollo e innovación, y la falta de un mayor financiamiento a los procesos de certificación que permitirían a más empresas vincularse con redes globales de valor por medio de las empresas multinacionales que operan en Costa Rica.

Desde cierto punto de vista este resultado es sorprendente, dado que Costa Rica fue uno de los primeros países de la región en crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología, lo que llevaría a pensar que los responsables de la política de desarrollo tenían claro el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en el crecimiento económico. A pesar de ello, el Ministerio tuvo por muchos años un presupuesto reducido, actividades de modesta escala y una influencia limitada. Así por ejemplo, el programa PROPYME, que apoya proyectos de innovación de pequeñas y medianas empresas, desembolsó fondos por un total de US\$1,7 millones entre 2003 y 2011, con los cuales financió un total de 114 proyectos, con un monto promedio por proyecto de US\$15,067 (Monge-González y Rodríguez, 2013).

Sin embargo, el papel del Ministerio ha progresado en los últimos años. Por un lado, se ha incrementado su presupuesto, con lo cual logró multiplicar por diez sus desembolsos de apoyo a las Pymes en 2012 con respecto a 2011 (Monge-González y Rodríguez, 2013). Por otro lado, el Ministerio ha cambiado la forma en que concibe su papel desde un proveedor de modestos recursos hasta un catalizador que acercaría a los actores públicos, productivos y académicos para mejorar la competitividad del país en dos áreas: el cierre de las brechas entre oferta y demanda de recursos humanos con determinadas calificaciones, y el desarrollo de las telecomunicaciones y las tecnologías digitales. Con ese propósito, el Ministerio está trabajando más de cerca con otras entidades públicas, tales como PROCOMER, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación.

En el campo de los recursos humanos se ha iniciado un proceso de transformación de la oferta educativa. Este cambio se impulsó mediante la creación de más de 100 colegios técnicos

profesionales, la creación de la Universidad Técnica Nacional, y el fortalecimiento de la enseñanza de ciencias e ingenierías mediante un préstamo del Banco Mundial de US\$200 millones con un aporte del gobierno de US\$50 millones, del que se beneficiarán cuatro universidades públicas. Aun así, la matrícula en ciencias aplicadas e ingenierías es inferior al 20% del total de la matrícula universitaria, lo cual es insuficiente para responder a la demanda por parte de las empresas. Adicionalmente, está en el parlamento por aprobación un proyecto financiado por el BID que permitiría destinar US\$25 millones al financiamiento de becas para estudios de post-grado, mientras que la UCR abrió un programa de doctorado en computación, y la UCR y el ITCR ofrecerán, de manera conjunta, un doctorado en ingeniería.

A pesar de estos avances, persisten retos considerables. La inversión total en investigación y desarrollo que hace Costa Rica sigue baja y no llega siquiera a una quinta parte, como porcentaje del PIB, del promedio de los países de la OECD (OECD, 2012). No es sorprendente, entonces, que el número de patentes registradas por Costa Rica sea también sumamente bajo: un promedio de 10 por año, mientras que Chile registra alrededor de 20 por año y Malasia más de 100 por año (OECD, 2012). Las razones que explican y condicionan el desempeño innovador de Costa Rica son diversas. El análisis del sistema de innovación permite estudiar de manera integral y sistemática las fortalezas y debilidades en materia de ciencia, tecnología e innovación de un país, una región o un sector (véase el recuadro 10).

RECUADRO 10 EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN EN UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Costa Rica, junto con Panamá, destaca en la subregión centroamericana por su compromiso político y financiero con las actividades de CTI. El gasto en I+D como porcentaje del PIB es superior al observado en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (inferior al 0,1% del PIB). La innovación es parte central de sus planes nacionales y su visión de desarrollo de largo plazo, y cuenta con instituciones y organizaciones que trascienden a los cambios de gobierno, como es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT). Los instrumentos de política pública de CTI abarcan una amplia variedad de temas y sectores.

Costa Rica cuenta también con políticas e infraestructura para fomentar la vinculación entre actores del sistema, como las oficinas de transferencia tecnológica, las incubadoras de empresas y fondos orientados a promover la vinculación. En particular, cuenta con un sistema educativo de alto nivel, incluso en comparación con países desarrollados. Se observa cierto consenso en la sociedad en general sobre la importancia de la CTI para el desarrollo.

No obstante, existe una distancia entre Costa Rica y los líderes de América Latina, como el Brasil y Chile, así como con países desarrollados, en términos de recursos invertidos y resultados observados. Las principales debilidades que enfrenta el sistema de innovación costarricense son: el sector industrial está dominado por empresas que tienen baja productividad y tienen un compromiso reducido con la inversión en innovación; las relaciones entre empresas son de carácter principalmente comercial y en menor medida de intercambio y creación de conocimientos; la relación entre universidad y empresa se concentra en la formación y el flujo de recursos humanos, con escasa orientación a la difusión y generación de innovaciones y limitada transferencia de conocimientos; los recursos dedicados a la investigación en las universidades son bajos; falta coordinación a nivel nacional entre las políticas que llevan adelante diversos organismos públicos, y el sistema financiero de apoyo a la innovación es débil.

Fuente: Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin y Patricia Rodríguez (2013), "Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica", en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Sistemas de innovación en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, no. 118, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 51-84.

G. La infraestructura de transporte y la energía eléctrica

La infraestructura de transporte y los sistemas de transporte público son, desde hace muchos años, uno de los puntos débiles de la economía costarricense. En los índices de competitividad, el estado de puertos, y carreteras arrastra hacia abajo el “ranking” de Costa Rica. Si el origen del deterioro y atraso en la construcción de infraestructura puede encontrarse en las restricciones presupuestarias que enfrentó el país tras la crisis de los años 80, desde hace ya bastante tiempo es evidente que las restricciones ya no son tan presupuestarias, sino que están relacionadas con la falta de proyectos, dificultades de gestión de las instituciones públicas y con la normativa que regula los procesos de expropiación, adjudicación de contratos y evaluación de la viabilidad ambiental de los proyectos de infraestructura (Cornick y Trejos, 2009).

Las dificultades mencionadas se han puesto de manifiesto en la presente década, la que se inició con relativamente abundantes recursos para obras públicas, en particular, gracias a préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, en su ejecución se ha avanzado poco. Además, se generaron atrasos para completar proyectos financiados por el sector privado mediante concesiones²⁹. En lo que concierne a obras contratadas por el Ejecutivo, las causas de los atrasos son múltiples: un proceso de adjudicación lento y sujeto a prolongadas apelaciones, lentitud en los procesos de ratificación de contratos por parte de la Contraloría General de la República, lentitud en los procesos de expropiación de terrenos, así como lentitud e incertidumbre en cuanto al trámite de la viabilidad ambiental de los proyectos.

A pesar de todo lo anterior, el proceso de adjudicación de múltiples proyectos ha avanzado a lo largo de los últimos cuatro años. Además, se ha iniciado la construcción de varias obras importantes y están a punto de ser adjudicados o empezar obra varios otros proyectos, incluyendo avances en la carretera de circunvalación de San José y la construcción de pasos a desnivel en intersecciones clave en el área metropolitana. Asimismo, la construcción de la terminal de contenedores en el Caribe podría iniciarse este año, y es de esperar avances en la construcción del Tren Urbano del Área Metropolitana.

De esta manera, Costa Rica podría en los próximos dos años recuperar parte de su rezago en el desarrollo de infraestructura de transporte. Sin embargo, esto no es suficiente, porque se requiere mejorar la capacidad de gestión de los entes públicos a cargo de la infraestructura de transporte, simplificar los trámites y reducir sus tiempos de tramitación.

Otro cuello de botella que enfrenta Costa Rica es el creciente costo de la generación eléctrica. Sector que al igual que en otros países de la región ha tenido una débil inversión con respecto a las necesidades, especialmente las proyectadas. El consumo por habitante en Costa Rica es el doble del existente en Centroamérica y sigue aumentando (pasando de 1.463 en 2000 a 1.911 en 2012 en KWH/habitante, incrementando su valor desde 0,053 dólares/KWH a 0,145 dólares/KWH en el mismo periodo). El consumo medio en el sector industrial aumenta más fuertemente (pasando de 145,9 MWH en 2000 a 245 MWH en 2012) y se espera que aumente entre 80 y 100% en los próximos quince años. Todo lo cual abre una serie de interrogantes sobre el futuro de la producción y costos de la energía eléctrica, pero su análisis sobrepasa a los objetivos del presente estudio.

²⁹ Ejemplos incluyen la carretera San José – Caldera (que ya opera pero aún no ha sido recibida como obra terminada), el Aeropuerto Juan Santamaría, que ya funciona plenamente pero cuya renovación demoró mucho más tiempo del inicialmente previsto, la carretera San José – San Ramón (cuyo contrato fue rescindido) y la terminal de contenedores de Moín, que aún no tiene todos los permisos para el inicio de obras y en la que hay atrasos incluso en la construcción de obras complementarias, tales como la carretera de 2 kilómetros para el acceso al nuevo puerto.

H. Aspectos micro: patrones comunes de evolución empresarial

Como las empresas multinacionales han jugado un rol decisivo en la transformación exportadora, es clave estudiar sus motivaciones y comportamiento y conocer cuál es su opinión sobre las políticas públicas y la institucional de apoyo al sector exportador. Por tanto, la información de esta sección proviene principalmente de las respuestas a los cuestionarios y entrevistas personales realizadas en el transcurso de esta investigación a inicios de 2014, las que muestran una gran similitud en todos los sectores de actividad.

En primer lugar, la experiencia de los inversionistas pioneros aparece como fundamental en todos los casos para la toma de decisiones de los inversionistas que vinieron después. La temprana presencia de Baxter en el caso de dispositivos médicos, Intel en el caso electrónico. Procter and Gamble en el caso de servicios empresariales han constituido puntos de referencia para los inversionistas posteriores, ya sea que operen dentro de esos mismos segmentos o en otros. Esto implica que el país ha acumulado un “stock reputacional” elevado que se percibe como relevante.

Puede decirse, entonces, que Costa Rica ha construido un activo de gran valor, pero igualmente de gran fragilidad. Por ejemplo, según el Banco Mundial la aprobación de CAFTA-DR era de gran importancia aún para empresas cuyas condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos no se vieron afectadas de manera significativa por el Tratado, como una señal o símbolo del compromiso de Costa Rica con una política de integración con la economía global, de un modelo de crecimiento basado en la economía de mercado, basada en el estado de derecho y respetuosa, en particular, de los derechos de propiedad, incluyendo la propiedad intelectual (Banco Mundial, 2013).

En segundo lugar, la elevada valorización del apoyo que presta CINDE en todos los casos (tanto a pioneros como a seguidores) es considerado fundamental. Ya que no se trata sólo de un paquete de incentivos para la inversión, implica que el inversionista, tenga una “certificación” de que esos incentivos se harán efectivos. Así el potencial inversionista percibe que tiene un “guía” local experto, que conoce sus necesidades, que conoce el tramado institucional que necesita navegar, y que actúa como un facilitador a lo largo del proceso de instalación y sigue presente durante la fase de operaciones.

Se valora la cooperación entre los inversionistas y el sector público, e incluso la coordinación entre privados para la atención de problemas colectivos, tales como la falta de personal técnico bilingüe, o personal técnico o profesional con determinadas competencias específicas. Todas las empresas entrevistadas, sin excepción, indicaron que la calidad y eficacia del apoyo brindado por esta institución fue crucial en su decisión de invertir y re-invertir en Costa Rica, y ha contribuido de manera significativa al logro de sus operaciones en el país.

En tercer lugar, un patrón que se repite en todas las experiencias analizadas es el siguiente: se establece en Costa Rica una operación pequeña, orientada a tareas relativamente simples, y que enfrenta, en algunos casos, un cierto escepticismo por parte de directivos de la casa matriz o de plantas de la empresa inversionista ubicadas en otros países. Tras un período inicial de operaciones, el inversionista descubre que la calidad del recurso humano y su capacidad de aprendizaje, así como los valores que aporta al sitio de trabajo (puntualidad, integridad, compromiso con la calidad) superan ampliamente sus expectativas iniciales, y las operaciones empiezan a crecer, tanto en tamaño como en complejidad de las tareas que se realizan en el país.

Un cuarto elemento común es que, tras una fase de expansión acelerada, muchas empresas empiezan a ver su crecimiento limitado por la falta de recursos humanos calificados adicionales. Además, existe la preocupación de que un crecimiento acelerado de ciertos sectores podría enfrentar una “restricción vinculante” en términos de recursos humanos. Costa Rica ya es una localidad relativamente cara para operar aún dentro de las actividades cada vez más complejas e intensivas en

conocimiento que se realizan. No es el costo del recurso humano sino su productividad la base de la ventaja competitiva del país, de manera que un crecimiento acelerado de los salarios, que resulte de la insuficiencia de personal y no de un crecimiento igualmente acelerado de la productividad, podría poner en peligro la competitividad de Costa Rica como destino de inversión (en un contexto donde el precio de la energía y la sobrevaloración del colón ya son factores que atentan contra la competitividad nacional) y conducir a que inversiones que hoy operan en Costa Rica sean trasladadas a otros países.

Un quinto elemento en común, que fue mencionado anteriormente, es que la mayor parte de las empresas desearían desarrollar una cadena local de suministros, pero enfrentan problemas en términos de una oferta insuficiente o inadecuada que les impide hacerlo, o les impone un ritmo de expansión menor al que las empresas mismas desearían. Esto abre amplias oportunidades para intervenciones positivas del sector público, pero que requieren de un volumen y calidad de recursos superior a los que hoy en día se asignan a esta tarea.

I. Los rasgos de las políticas de inserción internacional

Un primer rasgo distintivo de la política de atracción de inversión extranjera directa y de promoción de exportaciones es que, en lo fundamental, ella se ha apoyado en instrumentos horizontales, trátense de exoneraciones o incentivos fiscales. Los incentivos para el desarrollo turístico son la excepción más evidente.

Un segundo elemento distintivo es la forma en que Costa Rica ha promovido activamente la transformación de la estructura de las exportaciones. Esa política ha consistido en ofrecer instrumentos horizontales, abiertos a todos los sectores, pero al mismo tiempo movilizar rápidamente los recursos del sector público en apoyo de aquellos sectores que empiezan a dar evidencia de potencial competitivo. Para ello ha sido crucial la combinación de los instrumentos horizontales con la focalización de la acción pública, que se describe a continuación.

El tercer elemento distintivo es la focalización creciente de los esfuerzos de atracción de IED y promoción de las exportaciones. Si bien los instrumentos son horizontales, los esfuerzos de atracción de inversión y más recientemente, los esfuerzos para la creación de vínculos entre empresas locales y empresas multinacionales dedicadas a la exportación, tienen un enfoque cada vez más selectivo. De una fase inicial en que se buscaba atraer cualquier tipo de inversión se pasó a una segunda etapa en la que los esfuerzos se concentraron en la atracción de IED de alta tecnología, y luego a una tercera etapa, la actual, que se concentra en tres nichos específicos dentro de las industrias de alta tecnología: electrónica, los dispositivos médicos y los servicios empresariales.

El cuarto elemento distintivo es el desarrollo de organizaciones de alto rendimiento, con conocimiento especializado y profundo de los sectores que atienden y con una cultura corporativa de compromiso y excelencia en el trabajo que realizan. Este conocimiento especializado se traduce en la capacidad de anticipar y atender las necesidades particulares de empresas en cada uno de los sectores prioritarios, y en una alta calidad del servicio –tanto en la etapa de atracción de la inversión como en la de operación– que a su vez incrementa las posibilidades de buenos resultados. Al abordar a posibles inversionistas, dentro de este enfoque, CINDE tiene una idea bastante precisa de sus requerimientos, y de la capacidad del país para atenderlos. Ese conocimiento previo detallado, y la capacidad de cumplir los compromisos establecidos con los inversionistas, se convierten en claves de los avances de la política de atracción de la IED, así como la red de trabajo creada entre CINDE y COMEX que permite enfocarse en la obtención de resultados.

Como lo enfatiza la OCDE (2012), Costa Rica tiene una trayectoria demostrada (“track record”) fuerte y bien establecida, y esto le permite resolver un problema de información asimétrica que de

otra manera podría hacer mucho más difícil convencer a un inversionista potencial de establecer una operación en Costa Rica. Cuando una empresa pionera en cualquier campo evalúa una posible inversión en Costa Rica, esta empresa debe determinar si lo que se le ofrece “en el papel” corresponde a lo que enfrentará en la realidad: ¿Podrá encontrar el personal de planta, gerencial y e ingenieril/científico que necesita? ¿Tendrá el apoyo institucional que requiere? ¿Cumple la infraestructura de telecomunicaciones, energía y transporte con los requerimientos del inversionista? ¿Existe un adecuado suministro de los servicios complementarios que el inversionista pueda requerir, desde operaciones de mantenimiento y logística hasta laboratorios, certificaciones y otros servicios especializados? Para los inversionistas “seguidores”, muchas de estas preguntas ya están por lo menos parcialmente contestadas. Y si bien pueden surgir nuevas interrogantes. Ejemplos son: ¿es suficiente la oferta de nuevos profesionales de determinada especialidad para sostener el crecimiento de la industria? El establecimiento de una sólida reputación y una alta credibilidad por parte del complejo institucional integrado por COMEX, PROCOMER y CINDE permite a los inversionistas potenciales encontrar respuestas que cuentan con un alto grado de credibilidad.

Aunque el desarrollo de organizaciones sectoriales del sector exportador todavía es insuficiente, Costa Rica ha logrado organizar procesos mediante los cuales se revelan y ponen en común las necesidades y retos de cada sector, y a partir de allí se organizan acciones para enfrentarlos. Esto se ha logrado fundamentalmente por medio de procesos de diálogo que coordina CINDE, organización que goza de alta credibilidad frente a los inversionistas, y frente a las organizaciones públicas que deben movilizarse para atender las necesidades identificadas,. CINDE cumple, en este proceso, un triple papel: facilita la coordinación del sector privado, el diálogo público-privado, y la coordinación público-pública.

Finalmente, es claro el apoyo directo de la Presidencia de la República a toda la política de atracción de inversiones y promoción de las exportaciones, lo que le da una alta credibilidad a las acciones de COMEX, PROCOMER y CINDE y facilita la coordinación intergubernamental. En los últimos gobiernos, el Presidente o la Presidenta participaron directamente en actividades organizadas por estas tres instituciones, en procesos de interacción con potenciales inversionistas y en la coordinación de acciones del resto del sector público para atender las necesidades y enfrentar los retos de la política pública en estos dos campos. Otro papel clave de la Presidencia es su liderazgo en el Consejo Presidencial para la Competitividad e Innovación, para resolver cuellos de botella y para brindar el apoyo decidido a las políticas que escapen al ámbito de influencia de COMEX y PROCOMER.

IV. Conclusiones y tareas futuras

A. Introducción

La inserción de Costa Rica en las cadenas globales de valor comenzó en los años ochenta con actividades intensivas en mano de obra poco calificada y barata. En el transcurso de tres décadas, el país pudo escalar dentro de cadenas existentes, como la industria eléctrica y electrónica, y también penetró y escaló en nuevas cadenas (fabricación de dispositivos médicos y prestación de servicios empresariales). Este escalamiento permitió asumir tareas más sofisticadas dentro de las cadenas, con empleos de mayor calificación y mejor remuneración. Si bien un poco más de la mitad de las exportaciones se genera en filiales de empresas multinacionales, el empleo en estas empresas todavía es reducido (un 9% del empleo total del sector exportador en 2011). Un poco menos de la mitad de los envíos todavía se concentra en otros sectores, donde se desempeña el 91% de los trabajadores del sector exportador. Entre 2003 y 2012, el empleo directo en el sector exportador de bienes de Costa Rica ha crecido a una tasa media anual (4,0%) equivalente a casi el doble del crecimiento medio anual del empleo total (2,3%).

A partir del análisis de nuevas fuentes de datos, se destacan algunas características menos conocidas de este proceso. Por ejemplo, la medición del valor agregado de los flujos comerciales y el empleo del sector exportador revela que los servicios constituyen el mayor sector exportador de Costa Rica. Ello refleja el hecho de que este es uno de los países de América Latina con mayor especialización en servicios, principalmente empresariales y turísticos. Otra característica interesante es que su tasa de apertura es una de las más elevadas de la región (junto con la de Chile). También se analizaron los encadenamientos hacia atrás de los distintos sectores exportadores sobre la base de un análisis con la matriz de insumo-producto de 2011. Aunque las principales cadenas globales de valor mencionadas tienen un mayor grado de sofisticación que los demás sectores y pagan salarios por encima del promedio de la economía, presentan menores vínculos con otros sectores que el promedio de todos los sectores. Esto se debe principalmente a que se trata de cadenas nuevas de mediana y alta tecnología en un contexto caracterizado por una mayoría de empresas nacionales de baja productividad, cuyos productos y servicios no cumplen con los estándares requeridos. Por el contrario, los sectores más tradicionales como los alimentos, el comercio y el turismo presentan mayores niveles de encadenamiento que el promedio de la economía.

Costa Rica sobresale en la región por tener una alta participación de empleo exportador en el empleo total (26,3%). También se destaca por ser el segundo país de la región (detrás del Uruguay) con la mayor cantidad de empresas exportadoras por cada 100.000 habitantes (véase el cuadro 9). Además, es el país donde más aumentó el número de empresas exportadoras directas en la última década, crecimiento que solo fue interrumpido durante un año tras la crisis de 2008. La concentración de las exportaciones en empresas grandes todavía es una de las más bajas en la región, pese a que ha ido en aumento. Otra característica es la participación significativa de las pymes en la actividad exportadora. No obstante, el apoyo público a estas empresas es bajo desde una perspectiva internacional.

CUADRO 9
PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DE DESEMPEÑO EXPORTADOR Y
COMERCIO INCLUSIVO, ALREDEDOR DE 2010

País	Exportaciones per cápita (en dólares)	Exportadoras / Total de empresas (en porcentajes)	Participación de las pymes en el valor total de las exportaciones (en porcentajes)	Diversificación exportadora (índice de Herfindahl-Hirschmann)	Empleo exportador / Empleo total en 2005 ^a (en porcentajes)	Apoyo a la pyme ^b (en porcentajes del PIB)
Argentina	1 683	n.d.	6,0	0,04	15,1	n.d.
Brasil	1 010	0,5	7,5	0,05	14,5	0,085
Colombia	860	0,4	4,5	0,19	12,2	0,008
Chile	4 813	0,8	7,0	0,18	24,1	0,030
Costa Rica	2 440	2-5 ^c	13,0 ^d	0,05	26,3 ^e	0,004
México	2 695	0,7	4,0	0,04	13,4	0,015
Uruguay	1 999	1,6	5,3	0,06	18,0	0,024
España	8 019	3,4	15,8	0,02	14,1 ^f	0,410
Bélgica	27 685	5,8	n.d.	0,03	n.d.	n.d.
República de Corea	10 875	2,7	30,8	0,03	21,2	0,270
Estados Unidos	5 758	4,5	31,0	0,02	6,9 ^g	0,390

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), Oficina del Censo de los Estados Unidos y estimaciones propias sobre la base de datos oficiales de los países.

^a El empleo exportador incluye a los empleos directos e indirectos asociados a las exportaciones.

^b Se considera el presupuesto de los organismos que apoyan a las pymes (sobre la base de presupuestos anuales). En los Estados Unidos se consideran 11 estados.

^c Estimación.

^d La participación de las pymes en el total exportado está estimada según los resultados del Censo Exportador de 2012 de la PROCOMER, considerando todas las empresas con menos de 100 trabajadores. El censo no proporciona datos sobre las exportaciones correspondientes a un 34% de las empresas censadas.

^e Datos de 2011.

^f Solo empleo directo.

^g Se considera el total de empresas exportadoras industriales.

B. Determinantes de los avances logrados

Del material y análisis presentados en los capítulos II y III se puede derivar un conjunto de hipótesis bien fundadas acerca de los factores que permitieron el avance del sector exportador de Costa Rica. Dichas hipótesis se presentan a continuación.

Primero, el país invirtió en forma temprana en su desarrollo institucional, desarrollo humano e infraestructura. Estas inversiones preceden (en algunos casos en más de un siglo) a la política de apertura económica, promoción de las exportaciones y diversificación de la estructura productiva que se inicia tras la crisis de principios de los años ochenta.

Costa Rica tuvo la capacidad de movilizar esos acervos preexistentes al servicio de la nueva estrategia económica. Es decir, en las fases iniciales de la estrategia, no se planteó qué recursos nuevos debía generar para poder atraer IED y promover exportaciones, sino que consideró el problema de cómo utilizar los recursos humanos, institucionales y de infraestructura ya disponibles para esos propósitos. Por ejemplo, uno de los elementos que contribuyó a que Intel decidiera iniciar operaciones en Costa Rica fue la capacidad de la compañía estatal de electricidad (ICE) para garantizar un suministro eléctrico de la calidad y al costo requerido para que la planta en el país fuese viable y competitiva. El tema de la apertura del mercado eléctrico (que se pudo haber propuesto como un prerrequisito para una estrategia exitosa de atracción de IED y promoción de las exportaciones) fue tratado muchos años después.

De la misma manera, en vez de proponerse un cambio radical de todas las instituciones públicas, para que se adaptaran a una economía más abierta y dinámica, Costa Rica creó una institucionalidad mínima, pero efectiva para esos fines, con intervenciones puntuales en temas neurálgicos como los incentivos fiscales, los trámites aduaneros y los relacionados con la construcción de instalaciones y permisos de operación. No consideró como prerrequisito una reforma global de la administración pública.

Costa Rica tuvo la doble virtud de realizar inversiones tempranas en desarrollo institucional, infraestructura y desarrollo de recursos humanos —como lo ejemplifica la creación de carreras de ingeniería antes de que los cambios de la estructura productiva crearan una demanda importante de ingenieros por parte del sector privado— y de saber movilizar esas inversiones al servicio de una nueva estrategia de desarrollo. Sin embargo, ahora enfrenta, en cambio, el obstáculo de una oferta educativa y una infraestructura rezagadas con respecto a las necesidades de su aparato productivo.

Segundo, existe una continuidad en la política de comercio exterior, atracción de IED y promoción de las exportaciones desde el inicio de las reformas en los años ochenta hasta la fecha. Esta continuidad es fruto del permanente apoyo de los responsables de la política y los profesionales a cargo de ella, que a lo largo de este período han rotado entre las diversas instituciones e incluso entre el sector público y el privado, pero manteniendo una estrecha vinculación con las instituciones y la política. Se logró construir una visión compartida, con coherencia intertemporal y coordinación interinstitucional. Esta continuidad ha permitido una considerable adquisición de conocimiento y mejora de la eficacia de todas las instituciones involucradas, que no habrían sido posibles con una política más variable en el tiempo o con una alta tasa de rotación del personal clave encargado de políticas y programas.

Tercero, el país ha decidido dar apoyo a sectores específicos sobre la base de tendencias internacionales y movimientos de empresas multinacionales. De este modo, ofrece incentivos de carácter predominantemente horizontal para la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones, combinados con la capacidad de movilizar recursos y el apoyo estatal focalizado hacia los sectores y empresas que se revelan como (incipientes) ganadores en el mercado.

Cuarto, ha desarrollado un modelo de construcción de una institucionalidad público-privada sui géneris, que combina la dirección política por parte de un ente estatal tradicional (el Ministerio de Comercio Exterior), la flexibilidad administrativa y laboral de un ente público no estatal (la PROCOMER) y la visión, agilidad y libertad de movimientos de un ente enteramente privado (la CINDE). Este último organismo no solo cumple la función que normalmente recae sobre entes públicos dedicados a la atracción de inversión extranjera directa, sino que incluso cumple labores de coordinación público-pública y entre actores privados.

Quinto, el país negoció una serie de tratados de libre comercio que cubren ya más del 83% de su comercio exterior. Además, varios acuerdos recientes, en particular el CAFTA, consolidan la apertura económica, brindan una estructura normativa que garantiza la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones, y envían una señal clara de seguridad jurídica de gran fortaleza.

Sexto, existe por lo general un ambiente de cooperación y camaradería entre las empresas multinacionales con inversiones en Costa Rica, en buena medida propiciado y facilitado por las organizaciones responsables de la política de atracción de IED y por la CINDE en particular. Ello ha permitido a estas empresas trabajar de manera conjunta, y con frecuencia en cooperación con las autoridades públicas, para enfrentar los desafíos comunes de cada uno de los sectores de inversión y desarrollar soluciones, en lugar de iniciar acciones depredadoras que redundarían en perjuicio de todos o de esperar que el gobierno simplemente provea soluciones sin que las empresas contribuyan a ellas. Esa mezcla de cooperación y compromiso con el desarrollo del país resulta no solo un poderoso elemento que favorece los avances de los sectores exportadores de alta tecnología, sino también un fenómeno que no se observa en ningún otro centro de atracción de inversión extranjera directa de alta tecnología, según la opinión de las personas entrevistadas para este proyecto.

C. Una mirada hacia adelante: las tareas pendientes

No obstante los resultados alcanzados, Costa Rica requiere enfrentar múltiples desafíos si desea consolidar sus avances en la atracción de IED de alta tecnología, escalar en las cadenas globales de valor en las que participa, incorporarse a nuevas cadenas y desarrollar un entramado más denso de empresas locales que actúen como proveedoras de insumos de alto valor agregado para las empresas multinacionales. Ya no se trata de retos asociados exclusivamente con la política de comercio exterior, atracción de inversiones y promoción de las exportaciones, sino de desafíos más amplios de la política nacional de desarrollo económico, desarrollo social y competitividad.

Sería útil agrupar los desafíos pendientes en dos campos: los de las políticas de competitividad externa y los de las políticas de competitividad interna. El desempeño externo se refiere principalmente a la política comercial y la atracción de la IED, mientras que el desempeño interno trata de determinantes nacionales como los recursos humanos, la energía, la infraestructura y la logística, la investigación y el desarrollo y el acceso al crédito³⁰. La combinación de ambos determina a la larga la competitividad integral de los mercados internacionales y la capacidad del sector exportador para generar crecimiento, desarrollo y empleo.

Con respecto a la competitividad externa, Costa Rica dispone de una red de tratados bilaterales y regionales de comercio que comprende la mayor parte de su comercio exterior. Esto podría sugerir que la tarea está agotada y podría dar lugar a una especie de “fatiga negociadora”. Es decir, puede parecer que la tarea de negociación de tratados comerciales está en lo fundamental completa y que los recursos que hasta ahora se han dedicado a ella deben reasignarse a otras áreas. Sin embargo, no es así. El mundo de los bloques comerciales es dinámico y constantemente se abren y cierran oportunidades, más allá de la OMC.

En este momento, el tratado de libre comercio con Colombia se encuentra pendiente de aprobación en segundo debate en la Asamblea Legislativa. Por otra parte, Costa Rica ha planteado formalmente su decisión de incorporarse a la Alianza del Pacífico. Su adhesión no solo le daría mayor acceso a un mercado de cerca de 200 millones de personas, sino que eventualmente le permitiría acumular origen con los demás miembros de la Alianza del Pacífico y aprovechar mejor el CAFTA. Además, la incorporación a la Alianza le permitiría tener voz en las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, cuyos resultados podrían tener consecuencias importantes para el país. Fuera del contexto de la Alianza, Costa Rica quedaría simplemente excluida de toda participación en tales negociaciones. En el recuadro 11 se presentan mayores detalles del Acuerdo Estratégico y otras negociaciones megaregionales.

³⁰ Otro desafío de Costa Rica es concretar su incorporación a la OCDE. Este proceso demandará una revisión de políticas que caen bajo la responsabilidad de un amplio conjunto de entes públicos.

RECUADRO 11 LAS NEGOCIACIONES MEGARREGIONALES

Desde comienzos de la actual década y con particular intensidad en los últimos meses, se vienen desarrollando a nivel mundial varias negociaciones comerciales de vasto alcance. Este es el caso de las relativas al Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea; al Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón; a la creación de una Asociación Económica Regional Integral (RCEP) entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, la India, Nueva Zelandia, China, el Japón y la República de Corea, y a un tratado de libre comercio entre estos últimos tres países. Estos cuatro procesos, que se han iniciado formalmente en 2013, se suman a las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, en curso desde 2010, que reúnen a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía. Todos estos procesos —denominados en la literatura negociaciones megarregionales o megabilaterales— tendrían un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas, especialmente teniendo en cuenta las dificultades de avanzar en negociaciones sustantivas multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Si bien el marcado aumento del número de acuerdos comerciales regionales es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones megarregionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos existentes. En primer lugar, el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales. En segundo lugar, un tema relacionado con lo anterior: todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales. En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja que lo que ha sido tradicionalmente el caso, e incluye diversas áreas no abordadas por los acuerdos de la OMC ni por otros acuerdos previos.

Las complejas relaciones de comercio e inversión que surgen en las redes internacionales de producción requieren un entorno normativo propicio para su desarrollo. Específicamente, se requieren disciplinas que garanticen: i) el libre flujo de los bienes, la información, las personas y los capitales involucrados en el funcionamiento de las cadenas de valor, y ii) la protección de los derechos de propiedad, tanto tangible como intangible, que poseen las empresas multinacionales participantes en dichas cadenas. Entre las disciplinas del primer tipo se cuentan la liberalización de los servicios de infraestructura (como los de transporte, logística, telecomunicaciones y financieros), la libre movilidad internacional de capitales y la reducción de las barreras (arancelarias y no arancelarias) al comercio de bienes intermedios y a la exportación de materias primas. Entre las disciplinas del segundo tipo se incluyen aquellas relacionadas con la protección de las distintas categorías de propiedad intelectual (marcas, patentes y diseños industriales, entre otras), así como las que otorgan determinadas garantías a los inversionistas extranjeros, como los mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y el Estado, la compensación adecuada y oportuna en caso de expropiación y la libertad para repatriar el capital y las utilidades. En definitiva, todas estas disciplinas apuntan a generar niveles de certidumbre jurídica que permitan encarar inversiones de largo plazo.

Las negociaciones megarregionales probablemente tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. La magnitud de estas iniciativas, tanto en términos del peso económico de sus participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría en la práctica implicar que hacia el año 2020 se haya producido una verdadera redefinición de las reglas del comercio internacional, negociadas enteramente fuera del ámbito multilateral y entre un número limitado de países, básicamente aquellos más vinculados a la dinámica de las redes de producción.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Osvaldo Rosales, Sebastián Herreros, Alicia Frohmann, Tania García-Millán (2013), “Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial”, *Serie Comercio Internacional* N° 121, Santiago.

El reto, entonces, consiste en entender que la tarea de participar en negociaciones comerciales para fortalecer las ventajas competitivas de Costa Rica como destino de la inversión extranjera directa, extender las oportunidades abiertas a las empresas locales y beneficiar a los consumidores con el acceso a un portafolio creciente de bienes y servicios no está finalizada. Probablemente, Costa Rica deba enfrentar la decisión de negociar nuevos tratados con socios de alto potencial aunque bajo volumen actual de comercio, a fin de lograr una mayor diversificación geográfica de sus exportaciones. Por otra parte, para promover sus intereses, podría participar activamente en el proceso de la convergencia del marco regulatorio del comercio internacional en regiones y grupos comerciales (como el Pacífico, el conjunto de países con tratados de libre comercio entre sí y con los Estados Unidos).

En el área de la competitividad interna, un primer desafío es mejorar el entorno macro y microeconómico del sector exportador. En este contexto, un objetivo es lograr un tipo de cambio equilibrado y relativamente estable. Otros temas macroeconómicos a tratar son el control del déficit fiscal y la deuda pública, y el acceso al financiamiento para las (pequeñas) empresas exportadoras directas o indirectas. El análisis de estos temas complejos está fuera del ámbito de este informe.

Un segundo desafío es la profundización de la red de encadenamientos entre empresas locales y multinacionales. Este punto se destaca tanto en el análisis de la matriz de insumo-producto como en casi todas las entrevistas con las empresas multinacionales realizadas a los efectos de esta investigación. En ellas se observa el deseo de crear cadenas de suministro local más profundas, lo que permitiría a las empresas exportadoras reducir sus inventarios, aplicar técnicas como la producción sin inventario, mejorar el control de los tiempos de entrega y bajar costos. Sin embargo, ellas expresan que muchas veces el límite para el desarrollo de estos encadenamientos no se encuentra por el lado de su demanda, sino por el lado de la oferta de las empresas locales, ya que estas en muchos casos enfrentan problemas relacionados con la capacidad de producir de conformidad con las normas técnicas exigidas por sus posibles clientes o carecen de certificaciones internacionalmente aceptadas (que en algunas industrias, como la de dispositivos médicos y la aeroespacial pueden ser un requisito de entrada al mercado), y tienen dificultad para acceder al financiamiento (capital o crédito) requerido para certificarse y alcanzar la escala necesaria para convertirse en proveedores de empresas multinacionales. La falta de destrezas y disciplinas empresariales en temas como el manejo de los flujos de caja, la puntualidad de las entregas y otros también fue señalada como una limitación para el desarrollo de un mayor número de proveedores locales, más allá de las operaciones de mantenimiento y reparación y el suministro de servicios públicos.

En este contexto, el país debe proponerse objetivos de densificación exportadora, lo que implica generar nuevos conglomerados de multinacionales encadenados con empresas locales y fortalecer los existentes. Para apoyar estos encadenamientos, solo existe un reducido programa de la PROCOMER, cuyo presupuesto alcanzó apenas los 300.000 dólares en 2013. Si Costa Rica desea mejorar la escala de los resultados de este programa, sería importante que multiplique los recursos asignados. Sin embargo, el reto pendiente va más allá del incremento de los recursos: las tareas futuras son más complejas que las emprendidas hasta el momento. Si bien la PROCOMER funciona como un ente asesor de los potenciales exportadores, que conecta la oferta con la demanda y contribuye a la capacitación de los posibles exportadores, el desarrollo de una red de proveedores locales de más profundidad y que participen en puntos más altos de la escala de valor demandará resolver problemas de acceso al financiamiento, certificaciones, relación con universidades, desarrollo de capacidades de innovación y mejoramiento (*upgrading*) de prácticas y técnicas gerenciales. Dichos problemas claramente superan el ámbito de acción de la PROCOMER y el COMEX.

Un tercer desafío tiene que ver con la política de innovación y con la relación entre los centros de enseñanza e investigación y las empresas exportadoras. Por una parte, los recursos públicos que Costa

Rica dedica a programas de innovación son modestos y la inversión privada en innovación es aún menor. Por otra parte, durante mucho tiempo la coordinación entre los programas que apoyan la innovación (como el PROPYME, del MICITT) y los entes que apoyan los encadenamientos productivos (Dirección de Encadenamientos para la Exportación, de la PROCOMER) fue baja. Este problema se intentó corregir hace dos años, mediante la firma de un convenio de cooperación entre ambas instituciones. A ello se debe sumar un desarrollo apenas incipiente de las relaciones entre empresas privadas y centros universitarios, al punto de que dentro de las universidades públicas únicamente el ITCR tiene una oficina dedicada específicamente al desarrollo de esas relaciones.

Si Costa Rica desea ascender a lo largo de la cadena de valor, lograr un mayor arraigo de las empresas multinacionales que operan en territorio nacional y enriquecer el tejido de relaciones entre empresas locales y empresas multinacionales, sería aconsejable que avance en la innovación, la investigación y el desarrollo, mediante proyectos conjuntos entre el sector privado y los centros universitarios y el apoyo a las actividades de innovación tanto en empresas multinacionales como locales. Resolver el problema de escasez de recursos humanos altamente calificados (al que ya se hizo alusión en relación con las actividades productivas, pero que es aún más serio en cuanto a las actividades de investigación y desarrollo) es un requisito para que el resto de las políticas orientadas a promover la innovación, la investigación y el desarrollo puedan ser exitosas. El reto que enfrenta el Gobierno de Costa Rica es más amplio que un problema de recursos y coordinación, ya que involucra la creación de un ecosistema completo favorable a la innovación: desarrollo de mecanismos financieros, cambios en los patrones culturales que regulan la relación entre universidades y empresas, y formación de más personal con educación avanzada en ciencias, ingeniería y tecnología, entre otros.

Una posibilidad para mejorar la capacidad nacional en I+D en áreas donde el país tiene ventajas competitivas es la creación de centros de excelencia entre las universidades locales y las universidades o empresas extranjeras que están en la cima del conocimiento a nivel mundial. En este contexto, una experiencia interesante es la de Chile (véase el recuadro 12). Un cuarto desafío de la competitividad interna es la insuficiencia de personal con formación secundaria técnica y con formación universitaria en diversas ingenierías y en algunas carreras científicas. Esta escasez está empezando a limitar el desarrollo de las industrias de alta tecnología y, sin duda, se convertirá en una restricción vinculante en el corto plazo si no hay un cambio acelerado en la oferta educativa costarricense. A nivel de la formación secundaria, este cambio ya se ha iniciado, y solo en la presente administración se han creado más de 100 nuevos colegios técnicos profesionales. En el área de la formación universitaria el cambio es más lento y, si bien algunas instituciones como el ITCR han mostrado una gran capacidad y disposición para adaptar su oferta educativa a las necesidades de la nueva economía, se necesita un cambio de mayor magnitud que involucre a las demás universidades públicas. El Proyecto de mejoramiento de la educación superior (PMES) suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial para fortalecer la enseñanza universitaria en campos científicos y tecnológicos es un paso en la dirección correcta, pero insuficiente (véase el recuadro 13).

De cara al largo plazo, el reto es formar científicos e ingenieros en campos en los que actualmente ni siquiera existen industrias o empleos en el país. Esto fue lo que se hizo, con enorme visión, en el campo de la ingeniería: cuando en Costa Rica comenzaron a graduarse ingenieros mecánicos, eléctricos e industriales, prácticamente no había puestos de trabajo que requirieran estas especialidades, pero la inversión temprana, que se adelantó a la evolución del aparato económico, fue un factor clave que permitió más adelante esa evolución. En otras palabras, la educación y la formación profesional en Costa Rica se adelantaron al desarrollo económico, y lo hicieron posible en el siglo XX. A inicios del siglo XXI, en cambio, el país corre el peligro de que la educación y la formación profesional queden rezagadas con respecto al desarrollo tecnológico y se conviertan en factores que lo limitan en vez de potenciarlo.

El quinto rezago es la falta de desarrollo de la infraestructura de transporte y los sistemas de transporte público y portuario. Este tema, como se ha señalado desde hace varios años, es una de las principales desventajas competitivas de Costa Rica. El problema parece estar llegando a un punto crítico. Costa Rica tiene una mala calificación en materia de competitividad portuaria. En el Informe Global de Competitividad que elabora el Foro Económico Mundial, el país se ubicó en el lugar 125 de 148 países evaluados y en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial pasó del lugar 82 entre 155 países evaluados en 2012 al lugar 87 entre 160 países evaluados en 2014.

RECUADRO 12

CHILE: PROGRAMA DE ATRACCIÓN CENTROS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (organismo ejecutor de las políticas del emprendimiento y de la innovación) lanzó el Programa de Atracción de Centros de Excelencia Internacional en 2009. Su objetivo es fortalecer las áreas deficitarias en materia de generación de conocimiento en las que Chile tiene (potenciales) ventajas competitivas: la biotecnología, el sector minero, las tecnologías de la información y la industria agroalimentaria. El fortalecimiento del capital humano chileno se abordó mediante la creación de una asociación público-privada a largo plazo entre universidades o empresas extranjeras líderes a nivel mundial y entidades coejecutoras del país (universidades, ministerios y centros de investigación nacionales), con el apoyo de la CORFO. La llegada de estas nuevas entidades expertas en investigación y desarrollo representa una inversión de 124,7 millones de dólares en ocho años, de la cual aproximadamente un 40% es financiado por la CORFO. La primera fase del proyecto se inició en 2010 y la segunda en 2014.

Ejemplos de los proyectos en curso son:

- En el ámbito de la inocuidad alimentaria, la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA), en conjunto con algunas empresas y universidades chilenas, ejecuta un proyecto en colaboración con la Universidad de Wageningen.
- En los temas acuícola, de energía solar, bioenergía de recursos renovables, nanobiotecnología en agricultura y bioinformática o biocomputación, la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Talca (y otros centros) trabajan con la Sociedad Fraunhofer.
- En el campo agrícola y alimentario, el Ministerio de Agricultura estableció un centro con la Universidad de California.
- Con respecto a los materiales avanzados, sostenibilidad y energías renovables, la Universidad de Santiago de Chile trabaja con el Centro Tecnológico Leitat, la Universidad Politécnica de Valencia y la Universidad Autónoma de Barcelona.
- En materia de sostenibilidad en la industria minera, la Universidad de Concepción creó un centro con la Universidad de Queensland.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (2013), “Llegan cuatro nuevos centros de investigación y desarrollo al país con apoyo CORFO”, Santiago.

RECUADRO 13
COSTA RICA: PROYECTO DE MEJORAMIENTO
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El Gobierno de Costa Rica y las cuatro universidades adscritas al Consejo Nacional de Rectores (CONARE) acordaron en 2013 llevar a cabo el Proyecto de mejoramiento de la educación superior (PMES) con un préstamo de 200 millones de dólares del Banco Mundial y un aporte del Estado de 50 millones de dólares durante cinco años. El objetivo del proyecto es fortalecer las capacidades científicas, tecnológicas y académicas de las cuatro universidades públicas, lo que podría beneficiar a los casi 100.000 estudiantes de esas instituciones.

Cada una de las cuatro universidades públicas recibirá 50 millones de dólares para invertir en infraestructura (construcción de nuevos edificios y construcción o ampliación de laboratorios, bibliotecas y residencias universitarias), en equipos para laboratorios y centros de investigación, y en formación y capacitación de posgrado para personal académico y otros funcionarios. El resultado esperado es que las universidades sean capaces de aumentar un 15% el número de estudiantes en carreras de pregrado y casi un 10% en las de posgrado. La cantidad total de posgrados se incrementará un 16% y el número de carreras universitarias oficialmente acreditadas pasará de 47 a 85. Con un componente de 17 millones de dólares aportados por el gobierno, el proyecto también contribuirá a fortalecer el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) y a consolidar el proyecto de mejoramiento de este nivel educativo y apoyará el desarrollo del Observatorio Laboral de Profesiones y del sistema de información del CONARE.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica (CONARE) (2012), Proyecto de mejoramiento de la educación superior, y Banco Mundial.

Podría pensarse, por ejemplo, que las limitaciones de la infraestructura de transporte afectan de manera casi exclusiva a las empresas manufactureras, que deben desplazar físicamente materiales y productos, pero que no tendrían mayor efecto en las empresas de servicios y consultoría. Sin embargo, ya no es así, y los tiempos de transporte de personas están creando problemas en términos de reclutamiento de personal para empresas de servicios. En las empresas manufactureras, naturalmente, los problemas son aún más agudos.

Relacionada con el tema anterior está la insuficiente expansión de la generación eléctrica, que trajo como consecuencia un alza considerable del precio de la energía en los últimos dos años. Anteriormente, el bajo precio y la alta calidad del suministro eléctrico constituyeron importantes ventajas competitivas de Costa Rica. Sin embargo, recientemente la revolución energética en los Estados Unidos y el Canadá y, en particular, el incremento de la disponibilidad de gas natural por el método de hidrofracturación, junto con el probable aumento de la eficiencia del sector petrolero mexicano como resultado de la apertura del sector, han bajado el precio de la energía en estos países. Por otra parte, en Costa Rica se observan atrasos y sobrecostos en los grandes proyectos hidroeléctricos del ICE, así como limitaciones a la inversión privada en la generación de energía. El resultado de ambas tendencias es que el alza de los costos de la energía ya se está convirtiendo en un factor crítico en algunas actividades³¹. Mientras tanto, las discusiones sobre un nuevo marco regulatorio para la producción de energía, que promueva la generación de energías limpias y de costo competitivo, y sea capaz de movilizar tanto la inversión pública como la privada con este

³¹ En la primera encuesta trimestral de negocios de 2014 Pulso Empresarial, realizada por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), el 41% de los empresarios afirmó que el costo de la electricidad es el factor que más presiona al alza sus costos de producción.

propósito, se encuentran estancadas en la Asamblea Legislativa desde el gobierno anterior. Hasta ahora, Costa Rica no ha formulado una estrategia clara y realista que asegure un suministro adecuado y competitivo de energía para las próximas dos o tres décadas.

El sexto desafío es la expansión de la institucionalidad para la internacionalización y la innovación que hoy componen el COMEX, la PROCOMER y la CINDE, pero que en el futuro podría comprender a un conjunto mucho más amplio de instituciones. Los desafíos señalados únicamente podrán enfrentarse de manera satisfactoria si se movilizan recursos de un amplio grupo de instituciones públicas y privadas, que van más allá de este complejo institucional. Por otra parte, no existe en este momento un marco institucional apropiado para gestionar, de manera coherente, las políticas de infraestructura, transporte, energía, innovación y recursos humanos que son necesarias para superar los retos competitivos que enfrenta Costa Rica. El CPCI es un intento de dar respuesta a este desafío, pero su institucionalización es aún incipiente (véase la sección E del capítulo III).

El séptimo desafío es el financiamiento de una agenda de competitividad ampliada. Con los limitados recursos del sector público y su asignación actual, es difícil que se logren mejoras sustantivas en los diferentes campos mencionados, en muchos de los cuales se requerirán cuantiosas inversiones. Entre los temas esenciales de dicha agenda están las políticas de comercio, de atracción de inversiones, de promoción de encadenamientos productivos, de innovación, de educación, de infraestructura, de energía, de financiamiento a las pymes y de fortalecimiento institucional.

En este contexto, surgen dudas sobre si la asignación del gasto público es la correcta y si la actual carga tributaria es la adecuada para que el Estado haga frente a las inversiones requeridas, teniendo como contraparte adecuados mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Otra pregunta que surge es si se podrían crear mayores espacios para el cofinanciamiento de esas inversiones por parte del sector privado. Esto último a su vez requeriría el desarrollo de adecuados marcos regulatorios.

D. Algunas recomendaciones

Sería de esperar una discusión en Costa Rica sobre el proceso de internacionalización y la manera de fortalecer los avances y superar las debilidades ya reseñadas. Sin embargo, la discusión actual parece estar planteada en otros términos: pareciera que una parte de la sociedad cuestiona los logros o considera que sus beneficios se han concentrado en grupos reducidos y, de esta manera, plantea la posibilidad de abandonar la estrategia de internacionalización. En la raíz de esta situación se encuentra la débil apropiación social de la lógica, los avances y las limitaciones de la estrategia de comercio exterior, atracción de inversiones y promoción de las exportaciones. La conformación de una visión común entre el COMEX, la CINDE y la PROCOMER no se ha extendido al resto de la sociedad. En la medida en que los desafíos en estos campos dependan de intervenciones políticas de más amplio espectro que las que se han utilizado hasta ahora, la generación de una amplia visión compartida, que incorpore al conjunto de la sociedad —y, seguramente, la inclusión de temas y agendas que no han sido parte central de la estrategia hasta el momento— parece ser una tarea urgente. Probablemente, avanzar hacia una visión de la estrategia de internacionalización que equilibre mejor los desafíos de la innovación y la competitividad con los de inclusión social sería favorable en esta nueva etapa.

A continuación se enumeran algunas recomendaciones surgidas del presente análisis.

1. Fortalecer los procesos de negociación comercial

Los avances en las negociaciones comerciales que hasta ahora ha tenido Costa Rica y el hecho de que una buena parte de su comercio internacional ya tenga lugar al amparo de tratados de libre comercio o instrumentos semejantes no deben llevar a la complacencia, ya que están en marcha negociaciones comerciales importantes. Si Costa Rica quiere mantener la ventaja competitiva que ha alcanzado gracias a su amplia red de tratados comerciales, sería deseable que continúe participando activamente en ellas. No existen en el comercio internacional ventajas permanentes. Los términos en que participe en la Alianza del Pacífico, el hecho de que tenga voz o sea un mero testigo en las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), y la continuación o el abandono de su participación activa y notable liderazgo dentro de la OMC impactarán sobre las ventajas competitivas del país en las próximas décadas. Además, existe un amplio espacio para negociar nuevos acuerdos con países de Asia y el Pacífico, donde se concentrará la mayor parte del crecimiento del consumo mundial en las próximas décadas³².

El mantenimiento y la ampliación de las ventajas competitivas de Costa Rica como centro de atracción de IED y como sede de actividades productivas cada vez más complejas, así como de actividades de investigación, desarrollo e innovación, dependerán en parte de su participación en negociaciones cada vez más complejas, y que incluyen a países que dedican recursos mucho más voluminosos a la conformación y el apoyo de sus equipos de negociación comercial. Por lo tanto, sería recomendable fortalecer los equipos de negociación comercial y la interacción de estos con el resto de las áreas de la política pública.

2. Mejorar el entorno macro y microeconómico para el sector exportador

Para fortalecer la competitividad internacional del sector exportador es clave evitar la sobrevaloración del colón, que se ha venido apreciando sistemáticamente desde que se inició el sistema de bandas cambiarias en 2006. Otros temas importantes son el control del déficit fiscal y la deuda pública, y el acceso al financiamiento para las (pequeñas) empresas exportadoras directas o indirectas. El análisis de estos temas complejos está fuera del ámbito de este informe.

3. Profundizar los encadenamientos entre el sector exportador y el resto de la economía

Sería deseable generar una mayor coordinación entre la política comercial y la de desarrollo productivo a nivel nacional, de manera de profundizar los encadenamientos entre el sector exportador y el resto de la economía. Por ejemplo, la financiación del programa de encadenamientos a la fecha ha sido modesto; podría ampliarse sustantivamente su escala tanto en términos del número de empresas locales como en términos de la profundidad de la vinculación. El objetivo es que crecientemente las empresas locales puedan convertirse en proveedoras de partes y materias primas, en aliadas en proyectos de investigación, desarrollo e innovación e incluso en proveedoras mundiales, no únicamente locales, de las empresas multinacionales que hoy operan en Costa Rica.

De manera complementaria y en coordinación, podrían fortalecerse los programas destinados a apoyar el desarrollo del emprendimiento y mejorar las capacidades y prácticas gerenciales de las empresas locales, ya que sin ello muchas oportunidades de encadenamiento podrían desaprovecharse por falta de empresas que cumplan con los requerimientos de sus clientes potenciales.

³² Véase una estimación del potencial de exportaciones de América Latina a Asia en Urmeneta (2013).

Diversos indicadores del empleo exportador indirecto y la cantidad y profundidad de los eslabonamientos, analizados en parte en este estudio, podrían servir para definir objetivos concretos en estas materias, como el cierre de brechas o la superación de umbrales. Para ello se deberían considerar opciones consensuadas orientadas a disminuir la heterogeneidad estructural del país y fortalecer el desarrollo de una estructura productiva más equilibrada que logre conciliar el crecimiento con la reducción de las desigualdades.

4. Promover el escalamiento a lo largo de las cadenas de valor

Con el fin de consolidar el proceso de escalamiento en cada una de las principales cadenas, se requiere prestar atención al avance de las investigaciones en la materia. Por ejemplo, en un conjunto de estudios sectoriales del año 2013, los expertos del Centro sobre globalización, gobernanza y competitividad de la Universidad de Duke hicieron las siguientes recomendaciones:

- En la cadena eléctrica y electrónica, promover los segmentos de cadenas de valor que utilizan componentes electrónicos para la elaboración de productos finales aeroespaciales, automotrices, médicos e industriales³³. Fomentar y facilitar el escalamiento a eslabones de mayor valor agregado dentro de la cadena de valor, como la distribución y las ventas o el proceso de investigación, ingeniería y desarrollo, es fundamental para la sobrevivencia de Costa Rica en la cadena electrónica. Este escalamiento funcional necesita más mano de obra altamente calificada, por lo cual el gobierno debe apoyar y desarrollar las políticas de educación y alinearlas con los objetivos estratégicos definidos (Frederick y Gereffi, 2012).
- En la cadena de dispositivos médicos, trabajar en cuatro tipos de escalamiento. Primero, el escalamiento de productos hacia equipos médicos, cuyo valor agregado es mucho más alto que otros productos de la cadena. Segundo, el escalamiento de proveedores locales hacia procesos productivos más intensivos en capital (necesario para que no se limite el crecimiento debido a la escasez de mano de obra). Tercero, la promoción de encadenamientos hacia adelante (por ejemplo, logística) y hacia atrás (por ejemplo, productores de resina). Cuarto, la diversificación de ventas hacia Asia y América Latina. La participación de este último mercado actualmente alcanza solo el 4%. Costa Rica podría convertirse en una plataforma de *marketing* para América Latina de las empresas multinacionales del sector (Bamber y Gereffi, 2012).
- En la cadena de los servicios empresariales existen distintos caminos de escalamiento. Primero, el país podría moverse hacia nichos de mayor valor agregado dentro de la cadena de los servicios informáticos de contratación externa. Sin embargo, ello requiere un mayor número de profesionales de tecnologías de la información. Segundo, se podría escalar dentro de la cadena de los servicios de externalización de procesos de negocios hacia prestaciones más sofisticadas, orientadas a clientes que valoran más la calidad que el costo. Tercero, se podría expandir el segmento de subcontratación externa de procesos de conocimiento sobre la base de un crecimiento del número de trabajadores altamente calificados, por ejemplo, en servicios legales. Finalmente, el país podría formar servicios de nicho donde la competencia a nivel mundial es limitada, como los servicios de conservación del medio ambiente (Fernández y otros, 2013).

³³ Estos productos finales se transan en volúmenes pequeños en comparación con los mercados de productos electrónicos tradicionales, como electrónica de consumo y computadoras, por lo que los problemas de escala son menos relevantes. Además, las cadenas de suministro de estos productos finales son menos concentradas, como en el caso de Asia. Dentro de estos mercados, las empresas electrónicas médicas serían un objetivo ideal para nuevas inversiones, porque ya existe una industria de dispositivos médicos en el país.

5. Construir un sistema nacional de innovación, investigación y desarrollo para la productividad

Costa Rica ya se ha planteado la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema nacional de innovación, investigación y desarrollo para la productividad, así como en el fortalecimiento del MICITT para que contribuya de manera más efectiva en esa tarea. No obstante, el país cuenta con buenos indicadores a nivel internacional con respecto a la innovación, como lo señala el Índice Mundial de Innovación, en el que actualmente ocupa la posición 39 a nivel mundial y el primer lugar en América Latina. Si bien esta tarea siempre ha sido deseable —Costa Rica fue uno de los primeros países latinoamericanos en crear un ministerio de ciencia y tecnología—, en este momento asume un carácter urgente, dado que el país corre el peligro de perder competitividad como centro de atracción de IED basado en la eficiencia.

Se ha enfatizado aquí la necesidad de desarrollar un sistema de innovación, investigación y desarrollo para la competitividad. Esta es una cuestión crucial. Sin perjuicio de que el país apoye —en la medida en que sus recursos se lo permitan— las actividades de ciencia pura realizadas enteramente en los centros académicos, su competitividad depende de la estrecha vinculación entre estos centros y el sector productivo, esto es, de innovación, investigación y desarrollo que multiplique la productividad de las empresas y les permita emprender en Costa Rica actividades cada vez más complejas e intensivas en conocimiento.

6. Ampliar la oferta de recursos humanos de corto y largo plazo

Costa Rica no podrá aprovechar las oportunidades económicas y comerciales que tiene por delante si no incrementa de manera sustancial y acelerada el número de graduados de la educación secundaria, de los colegios técnicos profesionales y de carreras universitarias directamente relacionadas con la actividad productiva, como ingenierías, administración, manufactura y finanzas. En el mediano plazo, además, sería deseable ampliar la oferta de personal con formación avanzada en estas áreas (doctores), así como de personal con formación avanzada en especialidades científicas. También se podría mejorar el conocimiento del idioma inglés de todo el personal técnico y profesional que se gradúe.

Ya se han dado pasos importantes en el incremento de la oferta de colegios técnicos profesionales, y pasos incipientes en la ampliación de la oferta de educación universitaria relevante para estos propósitos. Sin embargo, sobre todo en el segundo campo, Costa Rica debe avanzar con mucha mayor rapidez para mantener sus ventajas competitivas y seguir impulsando su desarrollo económico y social.

Las universidades públicas costarricenses gozan de un grado considerable de autonomía, así que la transformación de la oferta educativa requiere de un diálogo urgente entre el ejecutivo, el sector productivo y los centros universitarios. Simultáneamente, el país podría considerar si las universidades privadas pueden elevar la calidad y pertinencia de su oferta educativa y hacer una contribución más significativa que la que hoy hacen al cierre de la brecha de recursos humanos.

7. Desarrollar la infraestructura y los sistemas de transporte

Costa Rica no puede seguir postergando la solución a los problemas que enfrenta en términos de infraestructura y sistemas de transporte colectivo. El país ha asegurado recursos considerables para esta tarea, una buena parte de los cuales han sido aportados por el BID, pero el ritmo de ejecución de los recursos ha sido lento. La construcción de un terminal de contenedores que resuelva el atraso y la ineficiencia crónicos de los puertos del país en el Caribe no puede postergarse, al igual que en el transporte ferroviario. Es deseable acelerar el paso y lograr ponerse al día en materias de infraestructura y sistemas de transporte público.

8. Crear una institucionalidad ampliada

Costa Rica ha empezado a dar los primeros pasos en la construcción de una institucionalidad ampliada que permita movilizar la acción coordinada y coherente de numerosas instituciones del gobierno central y del sector autónomo, sin la cual no podrá enfrentar exitosamente los retos reseñados.

Es preciso fortalecer el proceso de creación de esta institucionalidad ampliada. Una posibilidad en esta dirección sería reforzar el papel del CPCI. Sobre la base de una evaluación del funcionamiento del Consejo, Ortega (2013) propone una reestructuración en torno a dos comités, ambos presididos por el presidente de la República. Uno tendrá carácter público-privado, estará compuesto por representantes del sector empresarial y universitario, y contará en calidad de invitados con los ministros vinculados a los temas de competitividad e innovación. El segundo será un comité de ministros cuyas carteras permanentes serán las contingentes en la materia. Se propone también la creación de una secretaría técnica, que estará compuesta por expertos con competencias estratégicas y gerenciales para el estudio y la aplicación de las políticas públicas.

Ya sea que el país decida dar un grado mayor de institucionalización al CPCI o recurrir a otros medios, es recomendable que se dote de mecanismos de gobernanza pública que permitan ese despliegue coordinado de la acción de múltiples instituciones, bajo una estrategia y una visión comunes. Los retos que enfrenta superan con creces el ámbito de acción del COMEX, la CINDE y la PROCOMER y demandarán la acción coordinada del sector público y el sector privado en su conjunto.

9. Debatir el financiamiento de una amplia agenda de competitividad

Es deseable profundizar el debate público sobre las fuentes de financiamiento de la agenda de competitividad que aquí se ha esbozado. Este debate tiene varias aristas. Una de ellas es considerar si la asignación de gastos y la carga tributaria actuales son las necesarias para que el Estado haga frente a las inversiones requeridas, teniendo como contraparte adecuados mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Otro aspecto tiene que ver con la posibilidad de abrir mayores espacios para el cofinanciamiento de dichas inversiones por parte del sector privado. Esto último a su vez requeriría el desarrollo de adecuados marcos regulatorios.

10. Dar debida difusión a la agenda de internacionalización

Costa Rica podría difundir de manera más amplia sus desafíos y estrategia en materia de comercio exterior, promoción de las exportaciones y atracción de IED. Si las tareas pendientes en la amplia agenda de competitividad demandarán una mayor movilización de recursos públicos, es imprescindible contar con un amplio apoyo social. Los consensos en esta materia son clave para avanzar sostenidamente en la aplicación de estrategias sólidas de inserción internacional que permitan potenciar el rol del comercio internacional en la construcción de un desarrollo más inclusivo.

Bibliografía

- Bamber, P. y Gereffi, G. (2013). *Costa Rica in the Aerospace Global Value Chain. Opportunities for Entry and Upgrading*. Durham: Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness.
- Bamber, P. y Gereffi, G. (2013). *Costa Rica in the Medical Devices Global Value Chain. Opportunities for Upgrading*. Durham: Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness.
- Banco Mundial (2013). *Costa Rica Five Years after CAFTA-DR: a focus on selected areas*. Washington D.C.: Banco Mundial, Costa Rica and Panama Country Management Unit.
- Banco Mundial (2014). *Connecting to Compete 2014. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and its Indicators*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Casanegra de Janstcher, M. y Bird, R.M. (1992). "The Reform of Tax Administration". En M. Casanegra de Janstcher y R. M. Bird (Edits.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington, D.C.: FMI.
- CEPAL (2013a). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2013b). *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias*. Santiago: CEPAL.
- CINDE (2014). *Investment Sectors*. Recuperado el 2014, de <http://www.cinde.org/en/investment-sectors>. San José: CINDE.
- Clark, M.A. (2001). *Gradual Economic Reform in Latin America. The Costa Rican Experience*. Albany: State University of New York Press.
- COMEX (2012). *Inserción de Costa Rica en la economía mundial. Los primeros 20 años en el sistema multilateral de comercio*. San José: COMEX.
- COMEX (sin fecha). *Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, COMEX*. Recuperado el 21 de Febrero de 2014, de <http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx>. San José: COMEX.
- Contraloría General de la Republica. (8 de Febrero de 1999). *Oficio 29-DEE-99*. Contraloría General de la República, San José: Dirección General de Estudios Económicos.
- Cornick, J. (2013). "The Organization of Public Private Cooperation for Productive Development Policies". *IDB Working Paper Series*. No. IDB-WP-437. Washington D.C.: BID.
- Cornick, J. y Trejos, A. (en preparación). "Building Capabilities for PDPs: The Case of Costa Rica". Washington, D.C.: BID, Vice Presidency of Sectors and Knowledge / Research Department.

- Cornick, J., Jimenez, J. y Román, M. (2014). "Public Private Collaboraton on Productive Development Policies in Costa Rica". *IDB Working Paper Series*. No. IDB-WP-437. Washington, D.C.: BID.
- Durán, J.E. y Alvarez, M. (2008). *Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo*. Manual de comercio exterior y política comercial, documento de proyecto, CEPAL.
- Fernandez-Stark, K., Bamber, P. y Gereffi, G. (2013). *Costa Rica in the Offshore Services Global Value Chain. Opportunities for Upgrading*. Durham: Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness.
- Ferreira, G. y Harrison, W. (2012). "From Coffee Beans to Microchips: Export Diversification and Economic Growth in Costa Rica". *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 44, 4, 1-15.
- Frederick, S. y Gereffi, G. (2013). *Costa Rica in the Electronics Global Value Chain. Opportunities for Upgrading*. Durham: Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness.
- Garnier, L. y Blanco, L. C. (2010). *Costa Rica un país subdesarrollado casi exitoso*. San José: Uruk Editores.
- Gerrefy, G., Bamber, P., Frederick, S. y Fernandez-Stark, C. (2013). *Costa Rica in Global Value Chains: An Upgrading Analysis*. Duke University, Durham: Center for Globalization, Governance and Competitiveness.
- Govaere, V. (2012) "Del monocultivo exportador a las cadenas globales de valor: Una mirada holística a 25 años de éxitos y desafíos". San José: Universidad Estatal a Distancia, Observatorio de comercio exterior.
- Groote, R. (2005). *Costa Rica. Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología*. ATN/ME-6751-CR. Evaluación Final.
- Lederman, D. y Rodríguez-Clare, A.Y. (2011). "Entrepreneurship and the Extensive Margin in Export Growth. A Microeconomic Accounting of Costa Rica's Export Growth during 1997-2007". *World Bank Economic Review*, 25, 3. Octubre, pp. 543 - 561
- Lizano, E. (2004). "Veinte años sin crisis financieras (1984-2004). El caso de Costa Rica". En G. López, y R. Herrera (Edits.), *Volatilidad y vulnerabilidad: el caso de Costa Rica, 20 años (1984-2004) sin crisis*. San José: Academia de Centroamérica.
- Martínez, J.M. y Hernández, R.A. (2012). *La inversión extranjera directa en Costa Rica: factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional*. San José: Estado de la Nación.
- Matarrita, R. (s.f.). *Caracterización de la inversión extranjera directa en Costa Rica: algunas consideraciones para su análisis*. San José: Estado de la Nación.
- Monge-Ariño, F. (2011). *Costa Rica: Trade Opening, FDI Attraction and Global Production Sharing*. Organización Mundial de Comercio, Economics Research and Statistics Division. Ginebra: OMC.
- Monge-González, R. y Corrales, J. (1988). *Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José: Econofin.
- Monge-González, R. y Rodríguez, J.A. (2013). *Impact Evaluation of the Innovation and Linkage Development Programs in Costa Rica: The case of PROPYME and CR Provee*. Department of Research and Chief Economist. Washington D.C: BID.
- Monge-González, R. y Zolezzi, S. (2012). "Insertion of Costa Rica in Global Value Chains. A Case Study". *IDB Working Paper Series*. No. IDB-WP-373. Washington, D.C.: BID.
- Monge-Gonzalez, R., Rivera, L. y Rosales-Tijerino, J. (2010). "Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures and Policy Outcomes." *IDB Working Paper Series*. No. IDB-WP-157. Washington, D.C.: BID.
- Monge-González, R., Vargas, J. C. y Mata, A. (2008). *CINDE y el desarrollo reciente de Costa Rica: promoción de exportaciones no tradicionales, atracción de inversión extranjera directa y derrames de conocimiento*. Fundación CAATEC Costa Rica. San José: Fundación CAATEC.
- Monge, R, Leiva, J. y Rodríguez, J. (2012). Movilidad laboral y derrames de conocimiento. Un estudio aplicado en empresas multinacionales en Costa Rica. San José: EAE
- OCDE (2012). *Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica.Challenges and Policy Options*. Paris: OCDE Development Centre.

- Organización Mundial del Comercio. (2013). *Examen de las políticas comerciales. Informe de Costa Rica*. Ginebra: OMC.
- Ortega, F. (2013). “Apoyo a la formulación de una propuesta para la institucionalización del consejo presidencial de competitividad e innovación de Costa Rica”, Washington D.C.: BID.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institution for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Padilla, R, y Alvarado, J. (2013). “*Desempeño Exportador y Heterogeneidad Estructural en Costa Rica*”. San José: Estado de la Nación.
- Paus, E. (2005). *Foreign Investment, Development and Globalization. Can Costa Rica become Ireland*. New York: Palgrave McMillan.
- PROCOMER. (2006). *Balance de las zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica (1997-2005)*. San José: PROCOMER.
- PROCOMER. (2013). *Ingresando a las cadenas globales de valor*. San José: PROCOMER, División de Encadenamientos.
- Rodríguez, E. (2010). *Biografía de Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Rosales, O., Herreros, S., Frohmann, A. y García-Millán, T. (2013). “Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial”. *Serie de comercio internacional* No. 121. Santiago: CEPAL.
- Trejos, A. y Condo, A. (Edits.). (2001). *Competitividad Empresarial en Centroamérica*. Alajuela: INCAE, Harvard HIID, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Urmeneta, R. (2013). ASEAN: Interrelaciones y potencialidades con América Latina y el Caribe. Santiago: ALADI-CAF-CEPAL, Observatorio Asia-América Latina.
- Vargas, T., Céspedes, O., González, C. y Ramírez, F. (2010). *Evaluación del Impacto del Proyecto para Desarrollar Suplidores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.



CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org