

La inversión extranjera directa en Costa Rica: factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional

Jorge Mario Martínez Piva *
René Antonio Hernández Calderón **

* Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago, Chile.

** Oficial de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago, Chile.

Se agradece el trabajo de Lucía Masip Naranjo como asistente de investigación. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y de ninguna manera comprometen a sus colaboradores, a las instituciones a las que pertenecen, ni a otras entidades mencionadas. El presente trabajo es la ponencia de los autores para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* de Costa Rica. Enviar comentarios a jorgemario.martinez@cepal.org.

332.673.728.6
P964i

Programa Estado de la Nación

La inversión extranjera directa en Costa Rica : factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional. -- San José, C.R. : El Programa, 2012.

40 p. : cuadros, gráficos ; 28 cm. -- (Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible ; no. 11).

ISBN 978-9968-806-63-3

1. DESARROLLO HUMANO 2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
3. EMPLEO 3. PRODUCCIÓN. 4. COSTA RICA I. Título. II. Serie.

EBV

Primera edición: Mayo, 2012.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.

Cubierta: Insignia / ng.

Litografía e imprenta: Guilá, S.A.

Contenidos

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	9
A. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)	11
1. Los determinantes de la IED: estrategias empresariales	11
2. Principales efectos económicos de la IED	12
2.1 Efectos sobre la producción y el crecimiento	12
2.2 ¿Cómo beneficiarse de la IED?	13
B. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED	16
1. Flujos de IED y efectos en la balanza de pagos	16
2. Generación de empleo asociado a la IED	17
3. Sectores de destino de la IED	19
4. Países de origen de la IED	21
5. Inversiones costarricenses en el exterior	21
C. PROMOCIÓN DE LA IED EN COSTA RICA	23
1. Incentivos para atracción de la IED: ¿cómo contribuye la nueva Ley de Zonas Francas?	23
2. Paradoja fiscal: los incentivos a la IED exoneran a los sectores más dinámicos	25
3. La IED en las regiones rezagadas: ¿polos de desarrollo o desarrollo de polos?	25
D. POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA IED	28
1. Política industrial	28
2. Apoyo a los “campeones nacionales”	30
3. Hacia una política integral de fomento del desarrollo de los sectores productivos	31
E. CONCLUSIONES	32
F. BIBLIOGRAFIA	35
NOTAS	39

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Costa Rica: principales rubros de la balanza de pagos. 2000-2010	16
Cuadro 2. Costa Rica: salarios promedio según empleados. 2004-2008	18
Cuadro 3. Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa por sector de destino. 2000-2010	19
Cuadro 4. Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa por régimen de destino. 2000-2010	19
Cuadro 5. Costa Rica: inversión por sector de destino. 2010	20
Cuadro 6. Costa Rica: origen de las inversiones del exterior. 2010	21
Cuadro 7. Costa Rica: distribución de flujos de IED por provincia. 2004-2010	25
Cuadro 8. Posición de Limón y Puntarenas en indicadores clave para la atracción de IED. 2008	27
Cuadro 9. Costa Rica: distribución de flujos de IED del sector turismo, por provincia. 2006-2010 y 2010	28
Cuadro 10. Restricciones de la OMC a una política industrial	30

ÍNDICE DE RECUADRO

Recuadro 1. Desarrollo de proveedores como política pública de encadenamientos	15
Recuadro 2. Sectores estratégicos con derecho a gozar de los beneficios del régimen de zonas francas	24

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Costa Rica: déficit en cuenta corriente y flujos de inversión extranjera directa (IED), correlación y tendencia 1980-2009	17
Gráfico 2. Centroamérica, República Dominicana y Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa (IED). 1980-2010	17
Gráfico 3. Costa Rica: participación de la inversión extranjera directa (IED) en la formación bruta de capital fijo (FBKF). 1990-2009	18
Gráfico 4. Costa Rica: tasa de crecimiento de la IED por sector de destino. 2001-2010	20
Gráfico 5. Costa Rica: evolución de las exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa y su correlación, 1980-2010	21
Gráfico 6. Costa Rica: inversiones en el exterior. 1990-2010	22

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Principales efectos de la IED sobre la productividad y el crecimiento	12
Figura 2. Marco para potenciar los beneficios de la IED	13

Presentación

El Programa Estado de la Nación se complace en presentar este trabajo de Jorge Martínez Piva y René Hernández Calderón, sobre un tema estratégico para el desarrollo de Costa Rica: los factores que determinan los flujos de inversión extranjera directa (IED) y los efectos que ésta ha tenido sobre el desarrollo nacional y regional.

Como lo demuestran los autores, la implantación, en la década de los ochenta, de un estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y la apertura al comercio exterior, convirtió a la IED en un factor medular para la transformación productiva del país, el equilibrio en la balanza de pagos y la generación de nuevas y valiosas oportunidades laborales y empresariales. Sin embargo, en forma paralela esta inversión acentuó la heterogeneidad estructural de la economía y la segmentación del mercado de trabajo, lo que probablemente incidió en el incremento de las desigualdades sociales. Quienes laboran en zonas francas y otros regímenes tienen ingresos superiores al resto de los trabajadores, pero el impacto de la IED sobre la oferta laboral y los encadenamientos productivos ha sido menor al previsto.

Un aspecto que recibe particular atención es la paradoja que en este contexto enfrenta Costa Rica. En las últimas décadas se utilizó de manera prominente la política fiscal (exenciones, incentivos) para atraer la inversión extranjera, en especial aquella que se caracteriza por su alta intensidad

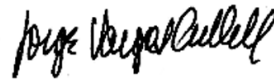
tecnológica. Con vista en los resultados obtenidos puede decirse que la estrategia fue exitosa en ese cometido. Sin embargo, esta decisión ha tenido (y sigue teniendo) fuertes impactos sobre las finanzas públicas. Trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse: los sectores más dinámicos de la economía generan comparativamente pocos ingresos tributarios, pese a que la atracción de IED supone una exigencia para el erario público, pues parte de las condiciones que hacen atractivo al país implican cuantiosas inversiones en educación, capacitación e infraestructura. Por otra parte, la pretensión de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que demandan la movilización de recursos frescos -de los que el Estado carece- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo a las que no ha llegado la inversión extranjera.

La investigación aborda estos dilemas medulares del desarrollo costarricense a partir de una cuidadosa recopilación y análisis del comportamiento de la IED. En este afán quedan al descubierto grandes limitaciones en la información existente, lo que impide un estudio más sistemático de los efectos de la IED sobre el desarrollo regional. Esta es una carencia inexcusable de nuestras estadísticas y sistemas de seguimiento, tratándose de un tema clave para el país. Un segundo aporte del trabajo es la aplicación de un enfoque comparativo en el estudio de las políticas públicas

de atracción de la IED y del “menú” de opciones que tendría Costa Rica para efectuar ajustes en los instrumentos de intervención pública. En este sentido, cabe resaltar el análisis sobre políticas industriales de nuevo cuño que podrían aplicarse para fortalecer los encadenamientos productivos, fiscales y sociales de la IED.

Originalmente el documento fue preparado como una investigación de base para la elaboración del *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, presentado

en noviembre de 2011. Sin embargo, debido a la especial importancia del tema y a la calidad analítica del texto y de la información recopilada, el Programa Estado de la Nación decidió divulgar por separado este trabajo, mediante la publicación que el lector tiene en sus manos y que esperamos sea de utilidad para todas las personas que, de una u otra manera, están vinculadas con la atracción y el desarrollo de proyectos de inversión extranjera en Costa Rica.



Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR A.I.
Programa Estado de la Nación

Resumen

El presente documento estudia los principales factores determinantes de la inversión extranjera directa (IED) en Costa Rica y sus efectos en el desarrollo nacional y regional. Para acercarse al tema, es trascendental reconocer que en el país la IED ha jugado un doble rol de gran importancia: por un lado, ha sido un elemento central de la estrategia de promoción de las exportaciones y, por otro, ha compensado en alguna medida las bajas tasas de inversión interna, con lo que se han fortalecido la débil formación bruta de capital fijo y la generación de empleos.

En Costa Rica existe una alta concentración de IED vinculada a la exportación, lo cual evidencia una estrecha

relación entre la entrada de inversiones transnacionales con fines de transformación de productos o servicios para su posterior exportación. Esto es coherente con la estrategia prevaleciente entre las empresas transnacionales instaladas en el país, que es la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos. Para promover el desarrollo nacional, es fundamental que la política de atracción de IED sea parte de una política industrial moderna que, además de procurar el cambio de la estructura productiva, vele para que la estrategia a seguir sea inclusiva, y para que su aporte al desarrollo nacional genere encadenamientos productivos y *spillovers* a nivel “micro”.

Introducción

La inversión extranjera directa (IED) es considerada un elemento fundamental para el desarrollo de los países, especialmente en aquellos que han adoptado modelos de desarrollo basados en el comercio internacional. Sin embargo, en la literatura especializada no existe consenso sobre el marco analítico más adecuado para explicar los factores determinantes y los efectos de la IED, ni sobre las políticas de promoción -tanto a nivel de “entorno” como a nivel de empresa- que podrían potenciar los beneficios de estos flujos de capital provenientes de compañías transnacionales. Ahondar en el análisis de esos factores es de gran importancia para economías pequeñas y abiertas como la costarricense.

A partir de la década de 1950 Costa Rica inició un proceso de integración regional y, al mismo tiempo, puso en marcha varias iniciativas para fomentar su industrialización. El Estado promovió grandes inversiones e impulsó un modelo de crecimiento económico y modernización que transformó la estructura productiva, hasta entonces basada en la agricultura.

Fue el inicio de una estrategia de desarrollo, con una política activa de industrialización basada en la sustitución de importaciones, que estuvo vigente hasta principios de los años ochenta. Esta estrategia se apoyó en altos niveles de protección arancelaria y otras restricciones cuantitativas, más que en una política selectiva de la IED orientada a privilegiar la producción

interna o el desarrollo de nuevos sectores. La creación de capacidades industriales a través de la consolidación de un aparato productivo nacional fue un objetivo directo de esta estrategia, en la cual la IED podía contribuir, pero no era un pilar fundamental del modelo de desarrollo. Por estas razones, las empresas transnacionales que se establecieron en el país buscaron acceso al mercado nacional y regional protegido -el Mercado Común Centroamericano- más que vinculaciones o encadenamientos con el aparato productivo nacional o eficiencia en sus procesos.

Con la agudización de los desequilibrios acumulados durante todo el proceso de sustitución de importaciones -pocos encadenamientos productivos, dependencia de insumos y productos intermedios extranjeros, acelerado crecimiento de los servicios públicos con una estructura tributaria deficiente y regresiva, déficit en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales y elevados niveles de deuda externa- Costa Rica dio un giro en su estrategia de desarrollo. En los años ochenta adoptó una estrategia basada en la inserción internacional, que permitió reducir el sesgo antiexportador prevaleciente y, de manera progresiva, revertir la situación externa caracterizada por un exceso de importaciones y lograr superávit en las cuentas de ahorro internas, facilitando así el pago de la deuda externa. Esto significó un cambio en el modelo de acumulación y desarrollo, y una profunda reorganización del Estado

con miras a articular un nuevo modelo de crecimiento capaz de generar excedentes significativos (Sunkel, 1990). También significó un cambio respecto de los sectores generadores de empleo y riqueza y, por lo tanto, ha afectado las estructuras socioeconómicas del país.

En la nueva estrategia de desarrollo “hacia afuera”, la atracción de IED pasó a ser un componente fundamental. Se constituyó en un medio para equilibrar las cuentas externas, complementar el ahorro doméstico y, de este modo, generar empleo y divisas a través de las exportaciones. La estrategia costarricense coincidió con la implementación de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Economic Recovery Act-CBERA*, también conocida como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC) aprobada en Estados Unidos en 1984. Esta ley promovió el flujo de IED hacia el sector manufacturero exportador y facilitó la creación y diversificación de exportaciones (Estrada, 2000; Gitli y Arce, 2000) al asegurar, bajo ciertas condiciones, el acceso al mercado estadounidense.

De esta manera, a partir de la década de los ochenta la estrategia de desarrollo costarricense cambió la estructura exportadora del país, dinamizó a los sectores vinculados con el comercio exterior y sentó las bases de un nuevo modelo, liderado por el comercio y la IED.

Sin embargo, este modelo ha mostrado importantes limitaciones: al beneficiar a empresas y sectores laborales que están en condiciones de competir en mercado globales, ha acentuado las

brechas de productividad y la heterogeneidad estructural del país. El gran reto consiste entonces en ajustar el modelo para que facilite la incorporación de la mayoría de la población y del aparato productivo al crecimiento, a fin de lograr una sociedad más inclusiva.

El papel de la inversión extranjera en este proceso, sus factores determinantes y sus efectos, es el objeto de análisis de este trabajo. Para abordarlo, se sistematizan los hallazgos de estudios recientes sobre la IED en Costa Rica, con el fin de caracterizar los principales elementos que determinan la atracción de estos flujos y las estrategias empresariales adoptadas por los inversionistas. Además se plantean algunas consideraciones en torno a una “nueva” generación de incentivos y políticas industriales, y se evalúan las condiciones para la atracción de la IED hacia zonas de menor desarrollo relativo.

Este trabajo se ha estructurado en cinco secciones. En primera instancia se hace una síntesis de los factores genéricos que, según la literatura especializada, determinan la IED, para luego presentar sus efectos directos y sus externalidades. La segunda sección describe la evolución de los flujos de IED entre 1980 y 2010. En la tercera parte se analiza la promoción de la IED en Costa Rica y en la cuarta se plantean aspectos de política pública para integrar las políticas de atracción de inversiones y de promoción de exportaciones a la estrategia de desarrollo adoptada por Costa Rica en los últimos años. En el quinto apartado se exponen las conclusiones del análisis y algunos comentarios finales.

La inversión extranjera directa en Costa Rica: factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional

A. Marco analítico para el estudio de la inversión extranjera directa

Los estudios que plantean un marco analítico sobre la inversión extranjera directa (IED) se han concentrado en dos aspectos: los factores determinantes de la inversión y los efectos de ésta en la economía receptora. Respecto de los primeros, existe una amplia literatura que subraya las principales variables que inciden en las decisiones de localización de las empresas transnacionales (Blonigen, 2005; Blonigen y Piger, 2011; Cepal, 2006 y 2007; Walsh y Yu, 2010). En cuanto a los segundos, pese a que el debate internacional no ha podido llegar a un consenso, en este trabajo se presentan los efectos que la mayor parte de la literatura especializada reconoce como los más importantes, así como los elementos que se consideran potenciadores de los beneficios de la IED en una economía receptora.

1. Los factores determinantes de la IED: estrategias empresariales

El análisis de los factores determinantes de la inversión puede hacerse desde el punto de vista de las estrategias empresariales (Dunning, 1981 y

2000), o con base en el tipo de inversión (fusiones y adquisiciones, o nuevas inversiones). Según el marco analítico propuesto por Dunning, las empresas transnacionales efectúan sus inversiones dependiendo de sus estrategias predominantes, las cuales pueden estar orientadas por la búsqueda de: i) materias primas, ii) mercado, iii) eficiencia (bajos costos, tanto salariales, como otros relacionados con la producción y los impuestos) y iv) activos estratégicos.

En Costa Rica, como en la mayor parte de las naciones de Centroamérica, la estrategia seguida por las firmas inversionistas ha sido buscar eficiencia a través de la reducción de costos, lo que ha permitido al país convertirse en una eficiente plataforma para la exportación y contribuir en algunos eslabones de las cadenas globales de valor¹. Si bien algunas empresas tienen estrategias mixtas, es poca la IED que busca materias primas (en 2010 Costa Rica tuvo mayores desinversiones en el sector primario que flujos de inversión extranjera, lo que hizo que en ese segmento la IED incluso se contrajera con respecto a años anteriores), o activos estratégicos. Debido a la reciente apertura de algunos servicios (seguros

y telefonía celular) es posible que, de manera puntual en el tiempo, se incrementen las inversiones que procuran abrirse un espacio en el mercado interno de esos sectores. En este análisis se sigue una versión reducida del paradigma ecléctico de Dunning, dado que, como se dijo, la IED llega a Costa Rica principalmente en busca de eficiencia productiva. Hay que notar, sin embargo, que la inversión relacionada con el sector turístico busca activos específicos que el país ofrece, en especial en términos de economías de localización, recursos naturales y ambientales.

Más allá de las estrategias empresariales que guían la IED, es necesario desarrollar un marco analítico sobre sus efectos en la economía receptora. Esos efectos dependen en gran medida de cómo se relaciona la IED con la economía local y en la calidad de la inversión misma, elementos que se integran al marco analítico que se plantea en las dos siguientes secciones.

2. Principales efectos económicos de la IED

Diversos estudios de la Cepal² destacan que la IED no es un fin, sino un medio para impulsar el crecimiento

económico. Por consiguiente, entre las principales razones por las que los gobiernos dedican recursos a la creación de instituciones y el diseño de políticas para atraer IED destacan los efectos y beneficios potenciales de ésta, como su capacidad de complementar el ahorro doméstico, transferir tecnología y conocimiento y generar, además de empleo, encadenamientos productivos y efectos de “derrame” que eventualmente se pueden traducir en crecimiento económico (figura 1). La inversión extranjera directa tiene efectos en la producción y el crecimiento, y son estos los más estudiados por la literatura³. A continuación se expone de manera sucinta la forma y los principales canales de transmisión de los efectos de la IED a la economía en que se aloja.

2.1 Efectos sobre la producción y el crecimiento

El efecto de la IED sobre el crecimiento económico se manifiesta a través de: i) la inversión fija, ii) el capital humano, el empleo y los salarios, y iii) la productividad total de los factores.

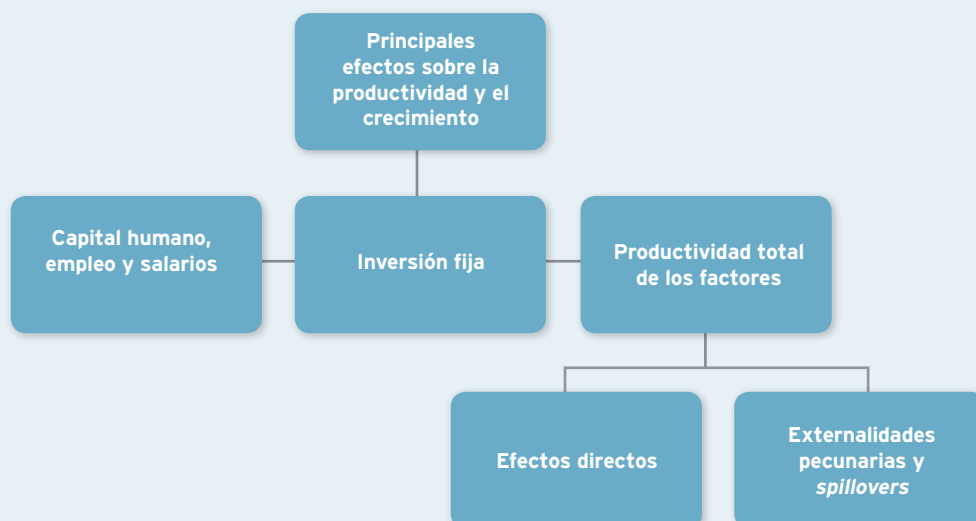
El efecto sobre la inversión fija suele ser un factor determinante del crecimiento económico. La IED puede generar

complementariedad (*crowding in*), al integrar inversiones públicas y privadas que no se habrían concretado sin ella. También puede darse el efecto contrario: el “desplazamiento” (*crowding out*) de inversionistas domésticos que no llevan a cabo sus proyectos porque estos son realizados por firmas extranjeras. El resultado neto -de complementariedad o sustitución- dependerá de la naturaleza de las operaciones de las empresas filiales, de la eficiencia de las compañías locales y de las características de los mercados de factores de la economía receptora (Agosin, 2008; López y Umaña, 2006; Cubero 2006)⁴.

Los efectos sobre el capital humano, el empleo y los salarios se dan a través de la capacitación y la formación profesional en habilidades técnicas y gerenciales. Además, como se verá más adelante, el efecto positivo de la IED sobre los salarios es mayor que el de la inversión doméstica, debido a que las empresas multinacionales operan con mayores niveles de productividad. El beneficio también opera por el lado de la demanda, cuando las empresas multinacionales solicitan habilidades específicas de la fuerza laboral y encauzan el desarrollo de programas *ad hoc* de educación técnica o superior⁵.

FIGURA 1

Principales efectos de la IED sobre la productividad y el crecimiento



En cuanto a la productividad total de los factores (PTF), los efectos de la IED tienen dos mecanismos de transmisión: directos y por externalidades. Los efectos directos se refieren a las ventajas que muestran las compañías multinacionales en términos de conocimiento y acceso a éste, nivel de aprendizaje, acceso a financiamiento y capital, mejor tecnología y habilidades gerenciales y acceso a mercados, todo lo cual redundará en una mayor productividad. La expansión de sus operaciones en el extranjero debería llevar, por ende, a un crecimiento de la PTF.

El segundo mecanismo de transmisión se refiere a las externalidades sobre las empresas nacionales, que pueden ser de dos tipos:

- a. Externalidades pecuniarias, resueltas por el mercado a través del mecanismo de precios y cantidades.
- b. Externalidades puras o efectos de “derrame” (*spillovers*). Se refieren a la transferencia de tecnología, conocimiento y modalidades de aprendizaje, y suelen darse por demostración (aprendizaje e imitación), rotación de personal, competencia y encadenamientos productivos (Cubero, 2006)⁶. Los efectos indirectos de este tipo de externalidades pueden darse no solo en el ámbito productivo, sino también en

las áreas de administración (nuevas técnicas de gestión), mercadeo y ventas (nuevos canales de distribución).

2.2 ¿Cómo beneficiarse de la IED?

En Costa Rica se espera que la IED sea capaz de generar externalidades pecuniarias verticales (ventas de insumos o interindustriales) o externalidades puras como los efectos de “derrame” (*spillovers*), estimular a exportadores domésticos y propiciar el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas. En esta sección se propone un conjunto de elementos que pueden ser considerados por los diseñadores de la política económica relacionada con la IED, con el fin de potenciar esos efectos positivos. Estos elementos se concentran en dos áreas: i) un sistema de relaciones de la IED con el país receptor, las cuales, al ser susceptibles de convertirse en políticas públicas locales, se denominan factores endógenos, y ii) la calidad de la inversión extranjera, que por ser un elemento relacionado directamente con las empresas transnacionales, da lugar a un conjunto de factores exógenos al país anfitrión (figura 2).

Sistema de relaciones con la IED

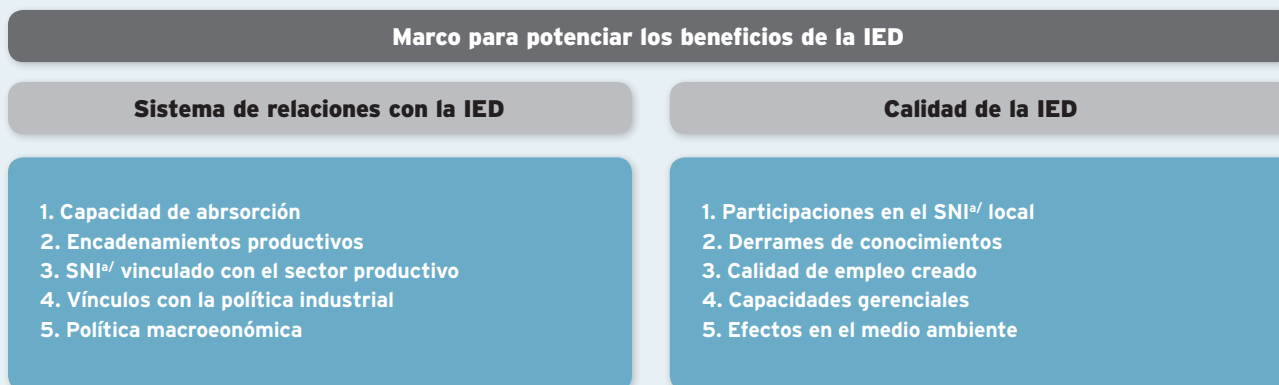
Un primer elemento del sistema de relaciones con la IED es la capacidad de absorción de las economías receptoras (Xu, 2000; Lall y Narula, 2006;

Girma, 2005), entendida como la capacidad de aprender, imitar y mejorar las prácticas y conocimientos que traen consigo las empresas transnacionales. Se trata de las habilidades que permiten a una empresa, o a su entorno regional, beneficiarse del conocimiento e información del medio en que se encuentra, procesarlo y aplicarlo para mejorar sus capacidades o innovar para agregar valor (*upgrading*). La capacidad de absorción es el factor esencial para promover un mayor alcance de los efectos y difusión de los beneficios de las empresas, sobre todo de aquellas que operan con niveles tecnológicos superiores a los de la economía local.

En segundo lugar, los encadenamientos productivos (*backward and forward linkages*) -en la noción original de Hirschman, de 1958- pueden generarse si la IED requiere desarrollar una red de proveedores de insumos o productos intermedios (encadenamientos hacia atrás), o desarrollar plataformas de exportación de productos terminados o semiterminados hacia otros mercados (encadenamientos hacia adelante). La aversión al riesgo de las empresas transnacionales, o la escasa capacidad de respuesta a las exigentes demandas de éstas por parte de los actores de la economía receptora, hace que los vínculos productivos entre unos y otros no se den de manera automática o espontánea.

FIGURA 2

Marco para potenciar los beneficios de la IED



a/ SNI: Sistema Nacional de Innovación.

Las empresas transnacionales traen consigo una red global de proveedores de insumos y de servicios, tanto hacia atrás en su cadena de producción y suministro, como hacia adelante. Dada la fragmentación de la producción global, estas compañías ofrecen a las firmas locales una oportunidad para vincularse con ellas como proveedoras de bienes o servicios, convertirse en exportadoras indirectas y participar en las cadenas globales de valor y en las redes globales de producción. Por esta razón se dice que uno de los aportes de la IED a un país radica en los vínculos que puede generar con el entramado de empresas locales y en la transmisión de conocimientos y buenas prácticas que se logre por medio de esos vínculos. “A través de los encadenamientos y *spillovers*, la IED intensiva en tecnología puede expandir las capacidades tecnológicas, productivas y de mercadeo de los productores nacionales, permitiéndoles así llegar a ser más competitivos con el paso del tiempo y ascender en la cadena de valor en sus respectivas áreas de producción” (Paus y Gallagher, 2006). En Costa Rica se han hecho esfuerzos de promoción de vinculaciones productivas a través del programa “Costa Rica Provee” (recuadro 1) que es una forma de política pública de apoyo que puede ser vista como un primer paso prometedor en el diseño de futuras políticas industriales.

Para lograr mayores vinculaciones entre las empresas locales y las transnacionales, es necesario equiparar los niveles de exigencia, calidad y tecnología entre ellas. Las disparidades en estos ámbitos son el motivo por el cual las compañías extranjeras suelen vincularse con las empresas locales solo para adquirir servicios o insumos básicos. El esfuerzo de la economía local debe enfocarse en “escalar” en la cadena de valor en la que participa con las transnacionales, para generar mayores oportunidades de transferencia de tecnología y conocimiento. Se requiere construir activos basados en el conocimiento, cuya disponibilidad no depende de la IED, sino de los conocimientos y destrezas especializados existentes en el país. De ahí que, para

lograr que las empresas domésticas “escalen” en la cadena de valor, es necesario que internamente se desarrollen políticas para crear las condiciones y capacidades (*capabilities*) apropiadas, y que permitan pasar de actividades de ensamblaje a actividades de producción e investigación y desarrollo (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Lall, 2004; Mah, 2007; Nolan y Pack, 2003).

Dada la creciente deslocalización de actividades productivas a nivel global, aparecen oportunidades para insertarse en nichos o eslabones de las cadenas globales de valor. Esto calza muy bien con el actual modelo de atracción de IED en Costa Rica, el cual procura la participación del país en algunos segmentos dinámicos de esas cadenas, lo que ha abierto posibilidades para que empresas locales se vinculen a las transnacionales a través de aportes a alguno de esos segmentos de la cadena localizados en Costa Rica (véase Monge-Ariño, 2011).

En tercer lugar, la creación de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) puede ser el vehículo para crear conocimientos y aplicaciones productivas vinculadas con las redes globales de producción y propiciar los encadenamientos antes mencionados, así como facilitar “derrames” tecnológicos hacia los distintos agentes que actúan en el SNI. Los *spillovers* positivos se concentran a menudo en la transferencia de conocimiento y buenas prácticas, las cuales se podrían multiplicar si las empresas transnacionales se relacionan con otros actores del Sistema (Marín y Arza, 2009). Los *spillovers* de la IED dependen mucho de las características de las firmas transnacionales, de su calidad, en particular respecto del contenido tecnológico de sus actividades. Las empresas que operan en sectores de alta tecnología y que realizan actividades de investigación y desarrollo tienen un mayor impacto en la creación de capacidades, “derrames” tecnológicos y de productividad, y un efecto positivo sobre la capacidad de absorción del país receptor y el fortalecimiento de su sistema de innovación (Keller y Yeaple, 2009; Griffith et al., 2004; Cepal, 2011).

En cuarto lugar, la política industrial,

o las políticas más genéricas de desarrollo productivo, pueden convertirse en un elemento fundamental que articule, facilite y promueva tanto la atracción como los beneficios “dinámicos” de la IED (asociados al desarrollo de las capacidades tecnológicas en los países receptores) y no solamente los beneficios de carácter “estático” (asociados a la IED de portafolio o al *stock* de IED). La política industrial, como se expone más adelante, puede abarcar áreas como la creación de empresas proveedoras para las transnacionales o el fortalecimiento de la capacidad innovadora local, lo que facilitaría el aprovechamiento de las capacidades que aporta la IED.

En quinto lugar, la política macroeconómica juega un papel crucial en el sistema de relaciones de la IED, no solo a través de los canales de transmisión más convencionales, como el tipo de cambio, la tasa de interés y la movilidad de capitales, sino que también da señales de estabilidad en términos de inflación, riesgo-país y rentabilidad de la inversión. Además, la IED no se reduce a un renglón más de la balanza de pagos y es, de hecho, un complemento al ahorro doméstico y la inversión bruta total, que genera efectos considerables en las finanzas públicas y de manera particular en las tasas de recaudación tributaria. Recientemente la IED ha comenzado a ser objeto de preocupación por sus efectos cambiarios, dado que altos montos de inversión pueden apreciar el tipo de cambio local, así como altos montos de repatriación de capitales tendrían el efecto contrario.

Calidad de la IED

El segundo grupo de elementos que potencian los efectos de la IED se relaciona con la calidad de la inversión. Los efectos económicos de la inversión extranjera son heterogéneos y están en función de la naturaleza y características de las compañías transnacionales. Algunas empresas, como las extractivas de recursos naturales, suelen tener un mayor impacto en el medio ambiente, mientras que otras, como las productoras de *software*, tienen un mayor

RECUADRO 1

Desarrollo de proveedores como política pública de encadenamientos

El desarrollo de proveedores es una política pública de encadenamientos productivos caracterizada por la interacción de grandes empresas y PYME en relaciones de proveeduría. Su motivación principal es incrementar la competitividad del conjunto, mediante la generación de relaciones de carácter estratégico y prolongadas en el tiempo, que lleven a procesos de mejora continua. Asimismo, busca integrar a las PYME a los grandes flujos comerciales y financieros mundiales, lo que se traduce en el fortalecimiento de la economía nacional a través de: i) creación y conservación de nuevos y mejores empleos; ii) incremento en las exportaciones indirectas, al elevar el grado de contenido nacional, y iii) sustitución de importaciones y creación de una cadena de suministro local.

En Costa Rica esta actividad muestra avances importantes. En el ámbito privado, algunas empresas transnacionales asentadas en el país han iniciado programas de desarrollo de proveedores con el fin de promover los encadenamientos y la integración vertical con la industria local. En el sector público, la Dirección de Encadenamientos para la Exportación de la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) realiza esfuerzos en el mismo sentido y, más recientemente, la nueva Ley de Zonas Francas impulsa también este tipo de vínculos.

La citada Dirección trabaja específicamente para vincular la IED con el entramado productivo nacional. Opera en Procomer desde el 2003, con tres componentes principales: el Programa Piloto de Proveeduría, el Sistema Integral de Información y el proyecto de creación de una Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores. Su objetivo inicial fue la concreción de 45 vinculaciones en los tres primeros años del programa.

La Dirección ha conseguido trabajar con muchas empresas multinacionales y PYME costarricenses, aunque en sus primeros tres años de operación solo se formalizaron 36 vínculos, lo que subraya el esfuerzo de creación de capacidades locales que demanda esta actividad. Entre 2001 y 2010 se concretaron 1.119 vinculaciones exitosas y se estableció una red de 569 suplidores nacionales.

Otros logros incluyen la creación de su Sistema de Información, que cuenta con una lista de 7.000 PYME disponible en la página web del programa, y el diseño de la herramienta de diagnóstico y evaluación de PYME "SIProvee", que utiliza la metodología ISO-9000 para analizar y calificar a las PYME encadenadas. Sobre este último punto, varias multinacionales señalan que desconocían la existencia de proveedores de buena calidad y algunas han creado sus propios departamentos de desarrollo de proveedores locales (Padilla y Martínez, 2007).

Como es de esperar, las empresas con mayor potencial de aprovechar las oportunidades de vinculación con firmas transna-

cionales son aquellas que tienen experiencia y cierta capacidad de inversión para cumplir con los requisitos exigidos. El desarrollo de nuevas empresas, o la vinculación de PYME con compañías foráneas, requerirán esfuerzos mayores, e incluso institucionalidad nueva para apoyar a estas pequeñas empresas en su crecimiento y en la creación de las capacidades necesarias.

Por otro lado, recientemente la nueva Ley de Zonas Francas incrementó el tope máximo autorizado a las empresas de ese régimen para abastecerse de insumos en el mercado local, de un 25% a un 50% del total del valor agregado. Además se permiten contratos simultáneos con varios proveedores nacionales y se eliminó la restricción de un año máximo de contrato con los proveedores nacionales. Se permite también que la maquinaria y el equipo de las empresas ubicadas en zonas francas puedan trasladarse fuera de esas áreas, de manera que los proveedores locales puedan integrarlas a sus procesos productivos.

En síntesis, existe un margen para el diseño de políticas públicas y para el fortalecimiento de los encadenamientos productivos de la IED. Ese esfuerzo debería ser parte de una política industrial más holística, que incluya no solo la integración vertical de los procesos productivos, sino también el aumento del valor agregado de los segmentos de la cadena.

impacto en la creación de capacidades locales. En este sentido se afirma que la IED con más posibilidades de "derrames" tecnológicos y creación y fortalecimiento de capacidades locales es una IED de "mayor calidad". Si bien este concepto alude a características que son intrínsecas a las empresas, y por lo tanto exógenas a la nación receptora, los países deberían diseñar las políticas públicas de atracción de inversiones tomando en cuenta el tipo y calidad de las empresas que desean atraer, de acuerdo con sus objetivos de desarrollo.

Un elemento importante de la calidad de la IED es su propensión a vincularse con el SNI local y, de esta forma, crear o transmitir conocimiento. Las empresas transnacionales pueden ser un medio muy eficiente de vincular a un país como Costa Rica, con el conocimiento de punta en su rama de especialidad. El nexo más sencillo que tiene una compañía con el SNI se da a través de la contratación de profesionales locales, como sucede con muchas empresas instaladas en Costa Rica. Sin embargo, otros vínculos más complejos serían

deseables: participación en proyectos de investigación, uso compartido de laboratorios, financiamiento a investigadores nacionales (más allá de las consultorías, las pasantías profesionales o los intercambios de investigadores).

Además de la vinculación con el SNI, es importante que las empresas tengan la capacidad de generar "derrames" tecnológicos y de conocimientos. Estos pueden ser básicos, como el uso de ciertos estándares de trabajo, métodos de pruebas y calidad, o bien pueden ser complejos, en los casos en que

las empresas se vinculan con el tejido productivo local y transfieren conocimientos, sea en la producción o en la administración. Además, la IED puede vincular a las empresas locales con las que colabora con redes de conocimiento global, corporativas u otras. De hecho, la literatura empírica ha destacado estas dimensiones como factores relevantes para entender el impacto de la IED en los países en desarrollo, sobre todo en materia de *spillovers*, y para explicar la capacidad de avanzar hacia actividades tecnológicamente más sofisticadas en naciones receptoras (Marín y Arza, 2009; Todo y Miyamoto, 2002).

El aporte de la IED en la creación de empleos decentes es otro elemento distintivo de su calidad. En este análisis se asume que la generación de empleos bien remunerados, en los que los trabajadores encuentran sus derechos garantizados, con protección social plena (de acuerdo con las leyes nacionales) es un distintivo básico de la calidad de la IED. Sin embargo, es deseable que las empresas transnacionales colaboren para elevar los estándares de empleo -que promuevan la inclusión social y la productividad, que mejoren las condiciones de trabajo, que provean el tiempo libre y el descanso adecuados, y que permitan acceso a una asistencia sanitaria apropiada- e impulsar la creciente sofisticación del mismo.

Finalmente, los efectos de la IED en el medio ambiente son otro elemento que determina su calidad. En este sentido, los efectos negativos deberían ser un criterio para que la política pública desaliente a la IED y, por el contrario, las empresas con altos estándares y técnicas medioambientales, deberían constituirse en un objetivo de la política pública de atracción de inversión extranjera.

B. Evolución de los flujos de IED

1. Flujos de IED y efectos en la balanza de pagos

Entre 2000 y 2010 Costa Rica enfrentó un déficit en su cuenta corriente de más de mil millones de dólares en promedio. El origen de ese desequilibrio se centró en la deficitaria balanza comercial del país, la cual fue financiada en gran medida por los crecientes ingresos de IED. En promedio, en los once años del período los flujos de inversión extranjera representaron el 98% del balance de cuenta corriente (cuadro 1)

En Costa Rica los flujos de IED y el déficit de cuenta corriente se comportan de manera procíclica, lo cual implica que los primeros suavizan, pero no controlan, los déficits en la balanza de pagos. Si bien la IED es relevante para atenuar el desbalance en cuenta corriente, no llega a ser un elemento contracíclico que ayude a equilibrar la

balanza en momentos críticos: cuando aumenta la IED, se incrementa aun más el déficit en cuenta corriente (gráfico 1).

Por otra parte, entre 1980 y 2010 los flujos de IED hacia Costa Rica fueron más estables y mostraron menos volatilidad que en el conjunto de países de Centroamérica y República Dominicana, especialmente en los períodos 1997-1998 y 2008-2009 (gráfico 2).

La IED también ha servido para compensar en alguna medida las bajas tasas de inversión de Costa Rica, al fortalecer la formación bruta de capital fijo y la generación de empleo. Las tasas de inversión en el país han sido históricamente bajas. La formación bruta de capital fijo creció en promedio 6,8% entre 1990 y 1995, y 5% entre 1995 y 2000. Entre 2000 y 2009 solo alcanzó un incremento anual promedio de 4,4% y representó el 21,2% del PIB en el bienio 2009-2010.

De acuerdo con la Unctad (2003), los países más pobres necesitan tasas de inversión estables del orden del 20% del PIB para poder crecer a un ritmo que les permita reducir la brecha que los separa de los países desarrollados, mientras que para las naciones en desarrollo y de renta media como Costa Rica la proporción requerida es del 25% del PIB. Se comprueba así que en Costa Rica los crecientes montos de IED han ayudado a compensar las bajas tasas de

CUADRO 1

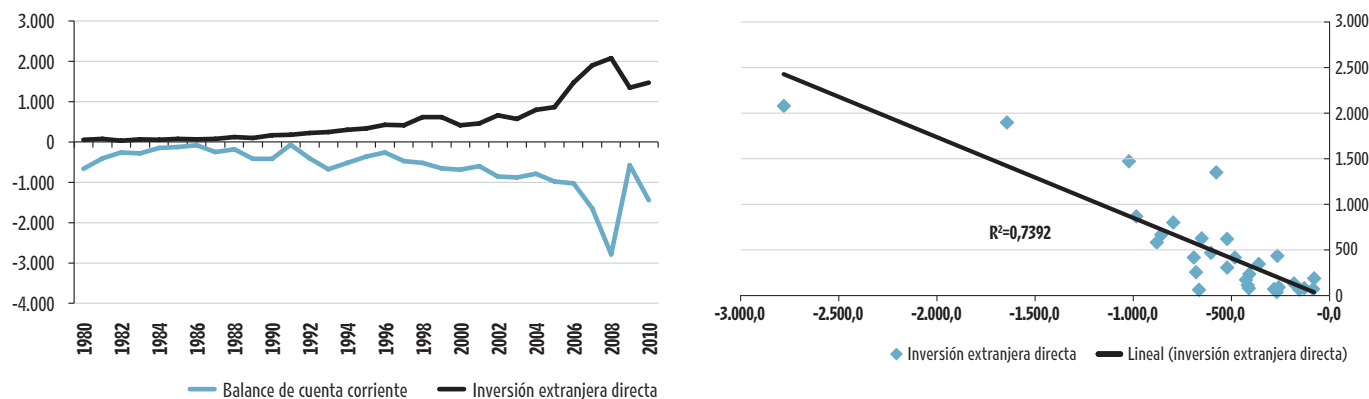
Costa Rica: principales rubros de la balanza de pagos, 2000-2010 (millones de dólares corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010
I. Balance en cuenta corriente	-690,7	-602,9	-856,9	-880,0	-791,5	-981,0	-1022,6	-1646,4	-2753,6	-634,2	-1298,7	-1105,3
II. Balance en cuenta de capital	18,1	20,8	13,9	25,4	12,7	15,9	1,1	21,2	7,4	32,8	58,8	20,7
III. Balance en cuenta financiera	141,2	428,3	1058,0	1158,5	830,3	1214,1	1902,8	2600,9	2374,9	688,0	2048,5	1313,2
Inversión directa en el extranjero	8,5	9,5	34,0	26,9	60,6	-43,0	98,1	262,4	5,9	6,8	-9,1	41,9
Inversión directa en la economía declarante	408,6	460,4	659,4	575,1	793,8	861,0	1469,1	1896,1	2021,0	1322,6	1412,6	1080,0
IV. Errores y omisiones	379,2	167,1	-52,0	35,0	28,8	144,4	149,5	172,0	23,3	173,8	-247,5	88,5
V. Balance global	-152,2	13,1	163,0	338,9	80,3	393,5	1030,8	1147,7	-348,0	260,5	561,1	317,1
VI. Reservas y partidas conexas	152,2	-13,1	-163,0	-338,9	-80,3	-393,5	-1030,8	-1147,7	348,0	-260,5	-561,1	-317,1

Fuente: Cepal, 2010.

GRAFICO 1

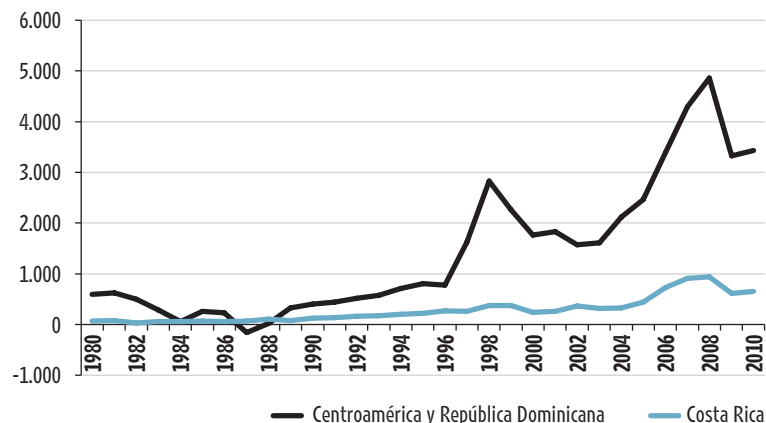
Costa Rica: déficit en cuenta corriente y flujos de inversión extranjera directa (IED), correlación y tendencia. 1980-2009
(millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2010.

GRAFICO 2

Centroamérica, República Dominicana y Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa (IED). 1980-2010
(millones de dólares a precios constantes de 1982-1984)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2010.

inversión, dado que ésta representó el 22,5% de la formación de capital fijo en la última década (gráfico 3).

2. Generación de empleo asociado a la IED

Las estadísticas sobre el total de IED en Costa Rica son escasas e irregulares, con excepción de aquella concentrada en zonas francas o en servicios

hoteleros. Esto se debe a que no existe una metodología única, ni obligatoriedad de llevar registros de inversión (tanto de las nuevas inversiones, como de las reinversiones de utilidades y los préstamos entre compañías).

Sin embargo, dado que los regímenes de exoneraciones sí están obligados a generar registros de las inversiones en zonas francas, se cuenta con información

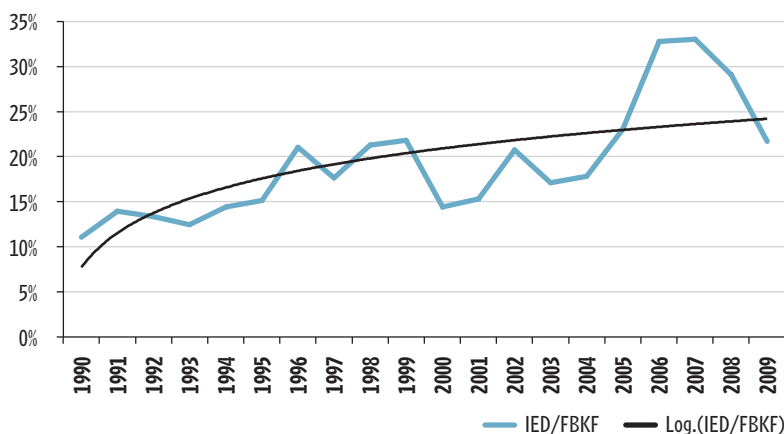
confiable sobre los empleos creados por la IED en ese sector. Los datos han mostrado un crecimiento continuo en los últimos años (7% en promedio entre 2004 y 2008) con solo una caída en 2006, cuando el empleo en zonas francas disminuyó un 15% con respecto a 2005.

La creación continua de empleos por parte de la IED se relaciona con un hecho estilizado y destacado por Cepal (2011), sobre la estrategia empresarial adoptada por las compañías transnacionales en Centroamérica y la República Dominicana. Esa estrategia se fundamenta en la búsqueda de eficiencia (reducción de costos), lo que les permite “externalizar” sus procesos productivos y desarrollar plataformas de exportación para servir a terceros mercados. Esto ha llevado a que esas empresas ubiquen en Costa Rica sus segmentos de producción más intensivos en mano de obra (Martínez Piva, 2008).

A pesar de que la estrategia de búsqueda de eficiencia implicó el aprovechamiento de las diferencias salariales entre Costa Rica y las sedes corporativas de las firmas inversionistas, en Costa Rica los salarios que ofrecen las empresas de zonas francas son superiores al promedio del resto del país. La evolución del tipo de empleos que estas empresas están ofreciendo ha implicado también un cambio en las condiciones laborales y en el perfil de los empleados contratados, pues ha aumentado

GRAFICO 3

Costa Rica: participación de la inversión extranjera directa (IED) en la formación bruta de capital fijo (FBKF). 1990-2009
(porcentaje y tendencia)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2010.

CUADRO 2

Costa Rica: salarios promedio según empleados. 2004-2008
(dólares corrientes)

	2004	2005	2006	2007 ^{a/}	2008 ^{a/}
Salario promedio en zonas francas	577,9	588,4	650,0	740,3	842,5
Salario profesional promedio	810	821	478	530	611
Salario mínimo promedio	248	259	272	293	336

a/ Cifras preliminares

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, MTSS y Procomer.

el número de trabajadores calificados. Este resultado apoya un hecho respaldado por la evidencia empírica internacional: la tasa de productividad laboral en las multinacionales es mayor que en las demás empresas del país, lo que acentúa las persistentes brechas internas de heterogeneidad estructural (Cepal, 2010). Este comportamiento del empleo en las zonas francas contrasta con el de otros sectores, tanto por el dinamismo de las contrataciones como por el crecimiento de los salarios. Si no se compensan estos efectos en el mercado laboral, se profundizarán las brechas entre los sectores vinculados con el sector externo y los dedicados al mercado interno.

En 2008, el 41% de los empleos en zonas francas se concentró en el sector servicios, cuyo salario promedio fue de 1.125 dólares mensuales, en contraste con un salario base de 753 dólares para los demás profesionales del país⁷. En el mismo año -que corresponde a la información más reciente de Procomer- el salario promedio en las zonas francas fue de 842 dólares, un 38% superior al salario profesional promedio. Este diferencial explica el dinamismo laboral, vía demanda de trabajo, de las zonas francas.

Sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸ va más allá del salario al identificar los factores de éxito en las políticas

relacionadas con el empleo. Además de generar un ingreso, el trabajo debe facilitar el progreso social y económico, y fortalecer a las personas, a sus familias y sus comunidades, satisfaciendo así las aspiraciones de los individuos durante su vida laboral. Esto es lo que la OIT denomina “trabajo decente”, cuya concreción se logra a través de cuatro objetivos estratégicos que tienen como eje transversal la igualdad de género. Esos objetivos son:

- a. Crear trabajo. La economía debe generar oportunidades de inversión y propiciar la iniciativa empresarial, el desarrollo de competencias la creación de puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- b. Garantizar los derechos de los trabajadores, para lograr su reconocimiento y respeto. En particular se deben asegurar los derechos de los trabajadores más pobres o desfavorecidos, que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y defiendan sus intereses.
- c. Extender la protección social, para promover tanto la inclusión social como la productividad. Se debe garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.
- d. Promover el diálogo social. La participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad y evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.

Los flujos de IED que han llegado a Costa Rica han creado empleos a un ritmo de al menos el 7% anual (entre

2004 y 2008 según datos de empresas en zonas francas) y en cumplimiento de las leyes de protección y seguridad social (leyes laborales y obligaciones patronales respecto del seguro social). En 2010 los empleos en zonas francas absorbieron el 2,7% de la población económicamente activa (58.472 personas en total). Es difícil analizar el aporte de la IED a los objetivos vinculados con los derechos de los trabajadores -más allá de los salarios y aportes obligatorios a la seguridad social- y al fomento del diálogo social⁹.

3. Sectores de destino de la IED

Después de la crisis económica internacional de 2008, la recuperación de los flujos de IED en Costa Rica no ha sido

igual para todos los sectores. En 2010 la agricultura sufrió una importante caída de inversiones, por lo que sus flujos netos fueron negativos. Tampoco han logrado recuperarse algunos segmentos que durante la década anterior tuvieron notables tasas de expansión, como la actividad inmobiliaria y el turismo; de ahí que en 2010 las regiones del país cuyo crecimiento estaba siendo impulsado por esos sectores se mantuvieran deprimidas (cuadro 3).

El crecimiento de la IED en 2010 vino de la mano del sector manufacturero y los servicios, a través de inversiones que se ubicaron mayoritariamente en zonas francas (cuadro 4). Esta recuperación sugiere que la trayectoria del modelo costarricense

-que busca convertir al país en una plataforma para las exportaciones- sigue profundizándose. Es importante subrayar que una proporción significativa de las inversiones se dio fuera del régimen de zonas francas, en empresas “normales” que también están vinculadas con el sector externo, como es el caso de las exportadoras de piña.

Los flujos de inversión extranjera directa que se dirigen a Costa Rica siguen dominados por empresas manufactureras; en 2010 estas representaron el 57% del total de IED que recibió el país (cuadro 5). La inversión en el sector servicios, aunque importante, sigue siendo menor. Por otra parte, sobresalen los magros flujos de IED que llegan a los sectores agrícola y agroindustrial.

CUADRO 3

Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa por sector de destino, 2000-2010 (dólares corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^{a/}	2010 ^{a/}
Agricultura	-11,2	0,5	-8,6	-36,3	50,6	37,1	62,2	0,5	447,6	68,0	-9,1
Agroindustria	11,5	5,2	2,8	8,4	-0,3	29,6	-3,2	32,3	19,4	4,8	15,4
Comercio	15,5	11,1	15,2	6,0	23,9	47,6	56,3	72,8	79,6	-3,0	4,1
Industria manufacturera	296,2	231,6	483,0	386,7	456,0	344,9	439,3	689,2	554,7	407,3	812,2
Servicios	17,3	57,4	52,8	83,2	17,3	73,3	60,4	57,5	145,4	241,5	273,8
Sistema financiero	27,1	43,1	17,2	2,2	22,6	40,9	343,4	74,0	29,0	87,1	70,0
Turismo	51,3	102,5	76,0	88,3	41,4	53,5	136,1	321,3	291,5	253,6	80,9
Actividad inmobiliaria	15,0	9,0	21,0	31,0	178,4	234,6	364,5	644,6	485,1	265,6	147,0
Otros/nd	-14,1	-0,0	0,0	5,7	3,9	-0,5	10,3	3,9	25,9	21,8	18,3

a/ Datos preliminares.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO 4

Costa Rica: flujos de inversión extranjera directa por régimen de destino, 2000-2010 (dólares corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^{a/}	2010 ^{a/}
Empresas regulares	86,9	109,4	328,0	147,5	149,0	171,9	336,3	519,0	775,0	363,9	420,1
Sector turismo	51,3	102,5	76,0	88,3	41,4	53,5	124,0	321,3	291,5	253,6	80,9
Sistema financiero	27,1	43,1	17,2	2,2	22,6	40,9	343,4	73,9	28,9	87,0	70,0
Zona franca	232,9	186,2	226,8	311,6	401,9	362,5	296,3	350,2	481,6	404,8	689,2
Inmobiliario	15,0	9,0	21,0	31,0	178,4	234,6	364,0	631,3	472,2	241,7	147,0
Perfeccionamiento activo	-4,6	10,2	-9,7	-5,5	0,5	-2,4	5,1	0,4	29,0	-4,3	5,4

a/ Datos preliminares.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

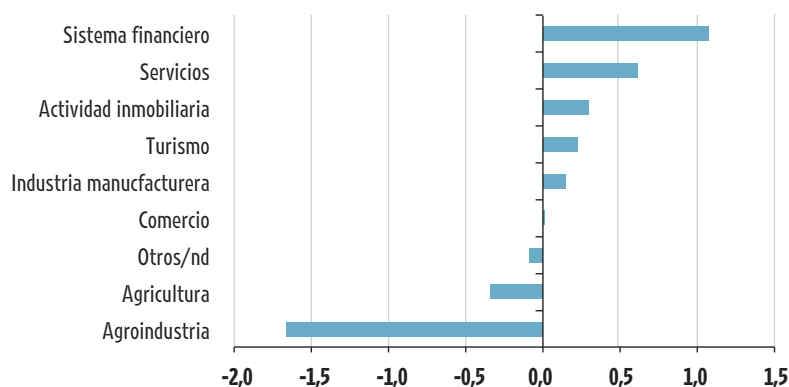
CUADRO 5

Costa Rica: inversión por sector de destino. 2010

Sector	Millones de dólares	Participación
Industria manufacturera	812,2	57,5
Servicios	273,8	19,4
Actividad inmobiliaria	147,0	10,4
Turismo	80,9	5,7
Sistema financiero	70,0	5,0
Otros/nd	18,3	1,3
Agroindustria	15,4	1,1
Comercio	4,1	0,3
Agricultura	-9,1	-0,6
Total	1.412,6	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2011.

GRAFICO 4

Costa Rica: tasa de crecimiento de la IED por sector de destino. 2001-2010(tasas de crecimiento anuales^{a/})

a/ Se emplea la media recortada de orden 1 de las tasas de crecimiento anuales para eliminar los valores extremos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2011.

Es importante tener en cuenta que, por lo general, los servicios no requieren altas inversiones para la apertura de empresas o sucursales, hecho que se comprueba al observar el crecimiento del empleo por sectores: si bien los mayores flujos de IED se han asociado a la actividad manufacturera, la mayoría de los puestos de trabajo generados por la IED en Costa Rica corresponden al sector servicios. A esto hay que añadir que las industrias que se han instalado en el país son crecientemente intensivas en capital, todo lo cual explica su mayor

participación en el total de la IED. Los flujos de inversión han mostrado diversos grados de dinamismo, siendo los sectores de servicios los que presentan las tasas de crecimiento más altas en los últimos diez años (gráfico 4).

La reciente apertura de los mercados de seguros y telefonía celular explica gran parte del dinamismo de los servicios, así como el crecimiento de algunos servicios empresariales. “Destaca el ingreso de empresas aseguradoras, como Mapfre de España (en alianza con la panameña Mundial), Seguros Bolívar

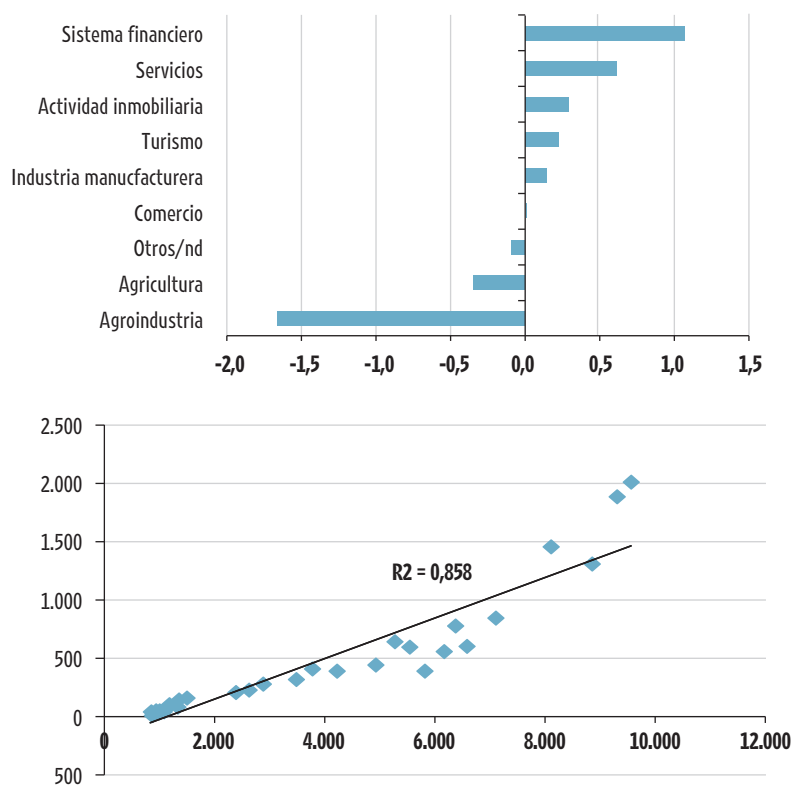
(empresa panameña de capital colombiano), Quálitas de México, Assa de Panamá, Pan-American Life Insurance Company (Estados Unidos), American Life Insurance Company (Alico) de MetLife de los Estados Unidos y la Aseguradora del Istmo Adisa (coinversión de la costarricense Cooperativa Nacional de Educadores (Coopenae) y la panameña QBE). En servicios empresariales, compañías como Sykes y Amway han continuado invirtiendo en el país” (Cepal, 2011). Las inversiones en servicios de telecomunicaciones se reflejarán sobre todo en 2011 y 2012.

Otro rasgo importante de los flujos sectoriales es su contenido tecnológico, el cual a su vez está vinculado a inversiones intensivas en capital, con productos de mayor valor agregado y mayor potencial de “derrame” tecnológico. Los datos de 2010 indican que a Costa Rica llegó el 3% del total de IED de alta intensidad tecnológica que recibió América Latina (Cepal, 2011), lo que hace de este país el cuarto mayor receptor absoluto de este tipo de IED en la región (por detrás de Brasil, México y Argentina). En 2009, el mismo análisis desarrollado por Cepal (Cepal, 2010) señalaba que entre 2003 y 2009 el 3% de los proyectos de inversión extranjera en áreas de investigación y desarrollo tuvo como destino a Costa Rica, superada por grandes economías regionales como Brasil (39%), México (28%), Argentina (11%), Chile (9%) y Colombia (6%). En 2010, el 33% de los proyectos de inversión en Costa Rica se concentró en los segmentos de intensidad tecnológica alta y media-alta, lo que muestra una estabilidad en cuanto a los flujos dirigidos a esos segmentos, ya que en 2004 y 2007 los montos fueron de 25% y 36%, respectivamente.

Por último, hay que subrayar la alta concentración de IED vinculada al comercio exterior, es decir, aquella que se realiza con propósitos de transformación de productos o servicios para su posterior exportación (gráfico 5). Esto es de esperar, dado que la pequeñez del mercado interno inhibe las inversiones que buscan nuevos mercados locales. Sin embargo, también indica que la estrategia predominante entre las empresas transnacionales que se

GRAFICO 5

Costa Rica: evolución de las exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa y su correlación, 1980-2010
(millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal y Comtrade.

CUADRO 6

Costa Rica: origen de las inversiones del exterior, 2010
(porcentajes del total)

País	Millones de dólares	Participación
Estados Unidos	772,2	54,7
Otros	372,9	26,4
España	82,2	5,8
Canadá	36,0	2,5
Italia	32,4	2,3
Inglaterra	29,1	2,1
El Salvador	26,4	1,9
Alemania	24,8	1,8
Panamá	18,6	1,3
Venezuela	9,6	0,7
Argentina	8,5	0,6
Total	1.412,6	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2011.

instalan en Costa Rica es la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos. La sofisticación de la IED, en términos de su contenido tecnológico y su intensidad de conocimientos, sugiere además que el país ha logrado mejorar su posicionamiento internacional insertándose en cadenas globales de valor, en algunos segmentos de mayor conocimiento y contenido (servicios de salud, servicios de *back office* profesionales, dispositivos médicos, manufactura intensiva en capital y tecnología), lo que ha elevado el salario promedio real en los sectores dedicados a la exportación.

4. Países de origen de la IED

El origen de los flujos de inversión extranjera directa sigue concentrado en los Estados Unidos, lo que refleja una trayectoria vinculada con la promoción de exportaciones y las facilidades de acceso al mercado estadounidense logradas a través de los años, primero con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, luego con la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (CBTPA por sus siglas en inglés), el conjunto de regímenes especiales de fomento a la exportación y, más recientemente, con el tratado de libre comercio con ese país (cuadro 6).

La consolidación de Estados Unidos como principal fuente de IED profundiza la trayectoria de especialización e inserción internacional que ha seguido Costa Rica, con el fin de constituirse en una plataforma de exportación primordialmente orientada hacia ese país y, por lo tanto, muy vinculada a su ciclo económico.

5. Inversiones costarricenses en el exterior

El sector empresarial costarricense no es un gran inversionista en el extranjero. Ello se debe en parte a que su inserción internacional se ha dado a través de las exportaciones, donde se han concentrado los apoyos estatales, tanto los antiguos certificados de abono tributario (CAT), como los actuales incentivos vinculados a las zonas francas, los servicios de inteligencia comercial y logística que brinda Procomer y los esfuerzos públicos por abrir mercados a las exportaciones nacionales.

En la internacionalización de las empresas costarricenses se pueden distinguir tres etapas. La primera de ellas corresponde a la conformación del Mercado Común Centroamericano. Al menos hasta los años ochenta, los exportadores nacionales participaron en él sin que hubiera incentivos específicos para ello, aprovechando las economías de escala y las ventajas de acceso al mercado regional.

En una segunda etapa, a partir de los años ochenta, pero sobre todo en los noventa, las empresas realizaron inversiones externas como una estrategia de crecimiento distinta a las exportaciones. Ya para entonces existían incentivos a las exportaciones, pero no para la inversión externa. Las compañías que se expandieron de esta forma buscaban nuevos mercados como un paso natural en el patrón de desarrollo e inserción internacional seguido por el país. Era un modo de enfrentar la competencia, adquirir escala de planta y generar ingresos que no dependieran exclusivamente de los vaivenes de la economía nacional. En este período se destacaron inversiones como las de Atlas Eléctrica, Durman y Esquivel, Supermercados Unidos, Rica Foods y Corporación Cefa, entre otras. Esta segunda etapa finalizó con la venta de la mayoría de estas empresas a corporaciones extranjeras, operaciones que no se hicieron a través de la bolsa de valores de Costa Rica, sino por medio de contratos privados.

En una tercera etapa, que inició alrededor de 2000, las inversiones de empresas costarricenses en el extranjero han sido menores. Su principal objetivo ha sido el acceso a mercados (planta de Britt en México y tiendas de la misma firma en otros países, ITS InfoComunicación, Grupo CESA, Constructora Meco, Grupo M, Global Packaging Group, DestinosTV, entre otros) y, en algunos casos, el acceso a materia prima y la búsqueda de mayor eficiencia (planta de Dos Pinos en Panamá y compra de una empresa distribuidora en Guatemala, Vegetales Fresquita en Nicaragua y Honduras, Rica Foods en Nicaragua). Estas empresas siguen siendo de capital costarricense.

Lamentablemente las estadísticas sobre inversiones en el exterior tienen limitaciones de cobertura y sistematización, que obligan a buscar otras fuentes de información y a replantearse la magnitud de la transnacionalización de las empresas de Costa Rica. Fuentes oficiales como el Banco Central de Honduras indican que las inversiones de empresas costarricenses en ese país, al tercer trimestre de 2010, alcanzaban los 48,1 millones de dólares, sobre todo en proyectos de generación de energía renovable y producción y procesamiento de alimentos. El Banco Central de Reserva de El Salvador informa que las inversiones directas provenientes de Costa Rica sumaron 7,3 millones de dólares en 2010 (gráfico 6). Estos datos son superiores a los reportados por el Banco Central de Costa Rica, lo que subraya la inconsistencia de la información estadística disponible en el país.

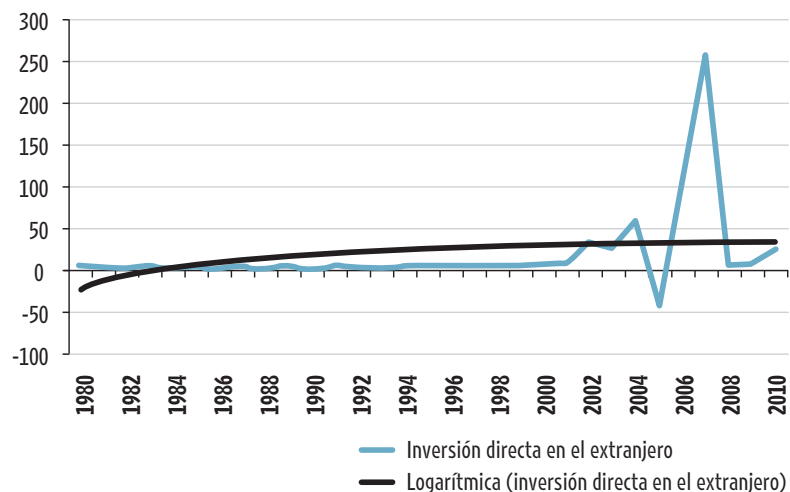
La internacionalización de las firmas costarricenses a través de inversiones en el exterior, aunque aún débil, es un hecho que debe ser considerado en el diseño de políticas públicas de desarrollo, como se verá en el apartado sobre aspectos institucionales y de política industrial. Esas políticas van desde el apoyo que se pueda dar a estas empresas y la política fiscal que se les aplique,

hasta la modernización del mercado de valores (para facilitar el financiamiento de las empresas y a la vez permitir que estas mantengan su presencia nacional aun cuando sus acciones sean vendidas a sujetos de otras nacionalidades) y los encadenamientos productivos.

Según la revista *América Economía*, de acuerdo con sus ventas Recope y el ICE no solo son las mayores empresas costarricenses, sino que además figuran entre las entidades no financieras más grandes de América Latina (América Economía, 2010). El Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica son el tercero y el séptimo más grandes de Centroamérica (por activos en 2010). ¿Deben ser transnacionales? ¿Deben las empresas estatales crecer hacia el exterior? El Instituto Nacional de Seguros ha dado pasos firmes para convertirse en una compañía regional y tiene planes de invertir para vender sus servicios fuera de Costa Rica. Las decisiones sobre las operaciones de las empresas estatales fuera del país, así como las vinculaciones de la IED con el resto de la economía, deben ser parte de una estrategia congruente con el modelo de desarrollo basado en la inserción internacional, lo mismo que de una política industrial moderna. Este tema se abordará más adelante.

GRAFICO 6

Costa Rica: inversiones en el exterior. 1990-2010 (millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal.

C. Promoción de la IED en Costa Rica

1. Incentivos para atracción de la IED: ¿cómo contribuye la nueva Ley de Zonas Francas?¹⁰

Desde mediados de los años ochenta Costa Rica emprendió esfuerzos para lograr una mayor inserción internacional de su economía, sobre todo a través de la promoción de las exportaciones y la atracción de IED. Las acciones en ese sentido han sido muchas y muy variadas: desde programas de ajuste estructural que han afectado diversos ámbitos de la economía real, hasta políticas comerciales, concretadas mediante negociaciones bilaterales, multilaterales y subregionales, para mejorar las condiciones de acceso a los mercados mundiales e implementar un regionalismo abierto en Centroamérica.

Según la literatura especializada, estas acciones, si bien necesarias, no son suficientes para aprovechar las oportunidades creadas. Es preciso, además del cambio en los precios relativos que esas políticas implican, diseñar e implementar programas para el fomento de los sectores productivos, dirigidos a adecuar la oferta a las condiciones de la demanda en los mercados externos –para desarrollar una oferta exportable y competitiva– y mejorar la competitividad internacional de los países. Asimismo, se deben establecer programas de promoción de exportaciones e incentivos –fiscales– que alenten a los sectores productivos a reorientar sus recursos hacia las exportaciones, compensando el sesgo antiexportador aún prevaleciente¹¹.

Costa Rica, al igual que los demás países centroamericanos, creó regímenes de fomento a las exportaciones en forma paralela al proceso de apertura económica, con incentivos fiscales como la exención de impuestos a las importaciones de maquinaria y equipo, materias primas e insumos intermedios, y la exoneración del impuesto sobre la renta ligada al desempeño exportador: el certificado de abono tributario (CAT).

También se promulgó legislación para crear el régimen de zonas francas,

el cual fue diseñado para el establecimiento de empresas 100% exportadoras en parques industriales que operan bajo el concepto de extraterritorialidad –en materia aduanera y fiscal–, con incentivos de exoneración de gravámenes para la importación de maquinaria, equipo, bienes intermedios e insumos, libertad en el manejo de divisas y exención del impuesto sobre la renta, entre otros. El régimen fue concebido fundamentalmente para la atracción de IED para la exportación, aunque también ha sido aprovechado por empresas nacionales que se instalan en zonas francas y cuya producción está destinada a la exportación.

Sin embargo, el costo fiscal que representaban los incentivos a las exportaciones fue objeto de fuertes cuestionamientos, sobre todo los CAT, que finalmente fueron eliminados. Lo mismo sucedió con la exención del impuesto sobre la renta que algunas empresas nacionales obtenían por sus actividades de exportación.

Más recientemente, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exoneraciones fiscales otorgadas en los regímenes de zonas francas fueron declaradas improcedentes por contravenir el Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, ya que estaban vinculadas al desempeño exportador de las empresas ahí establecidas. El reto entonces fue crear un conjunto de incentivos de “nueva generación” para atraer IED¹² y, de manera gradual, pasar de un régimen de promoción de exportaciones –incentivos vinculados al desempeño exportador– a otro de promoción de inversiones, independientemente de los mercados de destino de la producción y la procedencia –nacional o extranjera– de las inversiones. Dado que los incentivos fiscales se consideran esenciales para la atracción de IED hacia Costa Rica, estos se han convertido en un instrumento de política de fomento productivo importante para diversificar las exportaciones e impulsar el desarrollo en determinada dirección o en alguna región en particular.

Si bien las zonas francas y sus incentivos son parte fundamental de la polí-

tica de desarrollo productivo y sus aportes a la economía nacional son significativos (además de ser importantes generadoras de empleo, en 2010 representaron el 54% de las exportaciones y fueron las inversiones que más crecieron), sus encadenamientos productivos son escasos y muestran débiles efectos de transferencia tecnológica. Es por ello que la nueva Ley de Zonas Francas incluye cambios que pretenden subsanar estos problemas y, a la vez, apoyar a las zonas de menor desarrollo relativo, sin que ello implique renunciar al otorgamiento de incentivos fiscales.

Con la reforma a la Ley de Zonas Francas se eliminó el requisito de exportación para que las compañías amparadas a ese régimen puedan obtener los incentivos fiscales incluidos en la nueva normativa. Además, se levantaron las restricciones a las ventas que esas empresas pueden hacer en el mercado local, que ahora son tratadas como cualquier otra importación, sujeta al cobro de aranceles sobre los insumos importados contenidos en los productos y otros pagos, así como a los procedimientos normales de importación. Adicionalmente, la Ley restringe el tipo de empresas que pueden acogerse al régimen, estableciendo sectores estratégicos (recuadro 2) de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a. proyectos calificados de alta contribución al desarrollo social y que generen empleo de calidad,
- b. proyectos que, por la incorporación de avanzadas tecnologías, contribuyan efectivamente a la modernización productiva del país,
- c. proyectos que desarrollen actividades de investigación y desarrollo, y
- d. proyectos que promuevan la innovación y la transferencia tecnológica, o la incorporación de tecnologías limpias, la gestión integral de desechos, el ahorro energético y la gestión eficiente del agua.

Por otra parte, la nueva Ley establece excepciones a la restricción a sectores

estratégicos, para promover la instalación de empresas en zonas de menor desarrollo relativo y los encadenamientos productivos. Las compañías que se instalen en zonas de menor desarrollo relativo podrán acogerse al régimen sin pertenecer a los sectores estratégicos. Gozarán de la exención total del impuesto sobre la renta durante los primeros seis años, pagarán un 5% de impuesto durante los segundos seis y un 15% durante los siguientes seis y los montos mínimos de inversión son iguales a los de las firmas de sectores estratégicos que inviertan en esas zonas. Igualmente, las empresas que destinen una proporción significativa

de sus ventas (40% o más) a las compañías de zonas francas podrán acogerse al régimen sin tener que estar ubicadas en los sectores estratégicos, pero en ambos casos deben realizar nuevas inversiones.

Si una empresa de un sector estratégico se instala en una zona de menor desarrollo relativo y mantiene al menos cien empleos permanentes, estará exenta del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles por diez años, así como de todos los tributos sobre las utilidades por ocho años y del 50% en los siguientes cuatro. Para ello, deberá rea-

lizar una inversión inicial de 100.000 dólares si se ubica dentro de un parque industrial, y de 500.000 dólares si lo hace fuera de una de esas instalaciones.

Otros beneficios son el derecho a un crédito fiscal de un 10% anual por la reinversión de las utilidades en activos fijos nuevos, los gastos en entrenamiento y capacitación del personal local o residente en el país y en entrenamiento y capacitación a micro, pequeñas y medianas empresas que sean proveedoras de las compañías de zonas francas, y la posibilidad de diferir el pago del impuesto sobre la renta hasta la recepción de los dividendos por parte de la entidad controladora o hasta un plazo

RECUADRO 2

Sectores estratégicos con derecho a gozar de los beneficios del régimen de zonas francas

- a) Empresas que cada año, en promedio, emplean al menos a doscientos trabajadores debidamente reportados en planilla, a partir de la fecha de inicio de operaciones.
- b) Empresas ubicadas en alguna de las siguientes industrias:
 - Electrónica avanzada (tales como: equipos de cómputo e impresión, microprocesadores, equipos de comunicación, circuitos integrados, tubos catódicos, conectores avanzados, equipos de sonido y vídeo digital).
 - Componentes eléctricos avanzados.
 - Dispositivos, equipos, implantes e insumos médicos (incluidos ortopedia, ortodoncia, dental y optometría) y sus empaques o envases altamente especializados.
 - Automotriz (dispositivos e insumos).
 - Piezas y componentes maquinados de alta precisión.
 - Aeroespacial y aeronáutica.
 - Industria farmacéutica y biotecnología.
 - Energías renovables (tales como: celdas fotovoltaicas/solares, baterías de polímero u otros materiales

avanzados, pilas de combustible, partes y componentes de turbinas eólicas y/o hidroeléctricas).

- Automatización y sistemas de manufactura flexibles (tales como: equipos de control de proceso computarizado, instrumentación de procesos, equipos robóticos, equipos mecanizados de control numérico computarizado).
- Materiales avanzados (tales como: polímeros o biopolímeros, súper conductores, cerámicas finas o avanzadas, compuestos de alta resistencia, pigmentos, nanopartículas y sus formulaciones).

c) Empresas que, en su operación local, destinan al menos el equivalente al 0,5% de sus ventas a gastos en investigación y desarrollo, según las siguientes definiciones:

- Investigación: indagación original planificada que busque descubrir nuevos conocimientos y adquirir una superior comprensión en el ámbito científico y tecnológico.
- Desarrollo: aplicación de los resultados de la investigación o de cualquier otro tipo de conocimiento científico para la fabricación de nuevos materiales o productos, o para el diseño de nuevos procesos o sistemas de producción, así como para la mejora tecnológica sustancial de materiales, productos, procesos o sistemas preexistentes.

- Gastos en investigación y desarrollo: incluyen salarios y gastos en personal y servicios de apoyo directo a la investigación en sí, compra de activos relacionados con la investigación y desarrollo (nuevas máquinas, equipos de laboratorio, equipos de cómputo y licencias de *software*, otras licencias, plantas y edificios) y gastos que puedan catalogarse como conexos.

d) Empresas que para su operación local cuentan al menos con una de las siguientes certificaciones: ISO 14001 (14004) o equivalente, LEED o equivalente.

Existen otros requisitos además de la restricción a los sectores estratégicos descritos, pues algunos beneficios están dirigidos a nuevas inversiones. Asimismo, la Ley excluye a aquellas empresas que en la actualidad no están, total o parcialmente, exentas del impuesto sobre la renta; esto significa que las compañías nacionales y extranjeras establecidas fuera de zonas francas no pueden acogerse al régimen, aun estando ubicadas en los sectores estratégicos definidos. Al mismo tiempo, se creó la posibilidad de que las empresas que ya están en zonas francas puedan acceder al régimen bajo las nuevas condiciones, siempre y cuando realicen nuevas inversiones.

máximo de diez años, lo que ocurra primero. El crédito fiscal por estas actividades es un estímulo a la capacitación y entrenamiento de la mano de obra local y para fomentar los encadenamientos productivos con las empresas nacionales no amparadas al régimen.

2. Paradoja fiscal: los incentivos a la IED exoneran a los sectores más dinámicos

En su estrategia de inserción internacional, Costa Rica ha utilizado intensamente la política fiscal, lo que ha redundado en dos grandes tendencias con efectos directos sobre la recaudación tributaria y la capacidad de inversión pública. La primera es la reducción de los ingresos tributarios debido a los procesos de desgravación y el incremento de las exenciones. La segunda es el aumento de las demandas sobre los recursos públicos para atender tres objetivos: garantizar la estabilidad económica, favorecer el desarrollo de una mayor competitividad sistémica y enfrentar los costos sociales del modelo de desarrollo seguido (Cepal, 2009).

Costa Rica tiene ingresos tributarios relativamente bajos en comparación con otros países del mundo, además de déficits fiscales persistentes, que limitan su capacidad para financiar las inversiones complementarias requeridas para el fortalecimiento de la inversión privada, tales como la inversión social y en infraestructura, la innovación y desarrollo, e incluso gastos de apoyo a la promoción de exportaciones y la atracción de IED. Por lo tanto, la estrategia de inserción internacional y los incentivos creados a partir de ella -incluyendo la reducción de aranceles en las últimas dos décadas y las exoneraciones a las exportaciones no tradicionales, las zonas francas, el turismo y la minería- han tenido un costo fiscal muy alto (Cepal, 2010).

Estimaciones de la OMC señalan que los montos que se han dejado de recaudar por concepto de diversos programas de tratamiento fiscal especial, deducciones autorizadas, exenciones de impuestos y estímulos fiscales, representaron el 1% del PIB de Costa Rica en 2005 (199,9 millones de dólares; OMC,

2007a) lo que ayuda a visualizar las magnitudes de los incentivos y del costo de oportunidad respecto de la inversión pública que no se realizó (Cepal, 2010). Actualmente, algunos de los sectores más dinámicos de Centroamérica -las actividades productivas de exportación ubicadas en las zonas francas- están exentos de impuestos, lo que redundó en débiles encadenamientos fiscales con las economías nacionales. Las recientes reformas al sistema de subsidios a las exportaciones -regímenes de zonas francas- se dirigieron a mantener los incentivos a las inversiones y no a incrementar la carga tributaria, lo que habría redundado en una mayor equidad en los aportes al fisco que hacen los distintos agentes económicos.

Resulta complejo determinar si los beneficios recibidos a cambio de los incentivos fiscales superan el costo estimado por la OMC. Sería necesario hacer un estudio contrafactual y de estática comparativa, cuyos resultados serían inciertos, dado que en las empresas que operan como centros de costos -como es el caso de muchas exportadoras ubicadas en zonas francas- es difícil conocer sus niveles de renta y los impuestos correspondientes.

3. IED en las regiones rezagadas: ¿polos de desarrollo o desarrollo de polos?

De acuerdo con el índice de desarrollo social (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación (Mideplan, 2008b), las regiones con mayores rezagos

en el país son la Huetar Atlántica y la Brunca. Por cantones distribuidos en quintiles, los valores más bajos en el IDS (primer quintil) corresponden principalmente a las zonas limítrofes y la costa atlántica. En la región Brunca, el 89,5% de los distritos se ubica en los rangos más bajos y no hay ninguno en los quintiles cuarto y quinto, mientras que la Huetar Atlántica tiene el 85,7% de sus distritos en los quintiles más bajos y ninguno en los grupos más altos. “La Región Central, que concentra más de la mitad de los distritos del país (57,7%), posee una posición muy favorable, ya que la mayoría de los distritos pertenecen a los quintiles más altos” (Mideplan, 2008b).

El rezago que muestra el IDS se refleja también en los flujos de inversión extranjera. Lamentablemente no se cuenta con datos desagregados por regiones, por lo que no se pueden apreciar las diferencias entre ellas. El cuadro 7 ilustra los flujos de IED que llegaron a Costa Rica entre 2004 y 2010 y cómo ésta se concentró en algunas provincias, en detrimento de aquellas que pertenecen a las regiones más rezagadas. En 2010 San José y Heredia absorbieron el 68,8% de la IED (73% en el período 2004-2006), mientras que Limón y Puntarenas recibieron un 0,4% y un 10%, respectivamente.

El análisis de las razones por las cuales los flujos de IED se concentran en algunas regiones y no llegan a las zonas con menor desarrollo relativo, remite a los elementos que las firmas

CUADRO 7

Costa Rica: distribución de flujos de IED por provincia, 2004-2010 (porcentajes)

Provincia	Promedio	2010
Heredia	40,6	37,1
San José	33,7	31,7
Puntarenas	9,3	10,0
Guanacaste	9,2	8,6
Alajuela	3,3	5,1
Limón	2,1	0,4
Cartago	1,8	7,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central.

transnacionales consideran relevantes para decidir la apertura de operaciones en un país o región. Si bien, como se ha dicho, la estrategia que predomina en la IED que llega a Costa Rica es la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos y, en principio, los incentivos fiscales ayudarían a lograr ese objetivo, las empresas también toman en cuenta otros factores que van más allá de los costos. Entre estos destacan la proximidad de los recursos y servicios que necesitan (insumos, medios de transporte, puertos y aeropuertos internacionales, telecomunicaciones, infraestructura hotelera, servicios técnicos relevantes, etc.) y la disponibilidad de fuerza de trabajo calificada. De manera creciente las compañías también valoran algunos aspectos cualitativos: el clima, el medio ambiente, las condiciones para su expansión y los recursos y servicios disponibles para su personal (entorno para el desarrollo de sus empleados, incluyendo a los expatriados, servicios educativos de calidad, infraestructura de ocio y seguridad). Expertos en localización de empresas transnacionales indican que los siguientes son los principales elementos para la toma de decisiones en este ámbito:

- Recurso humano calificado.
- Programas del INA.
- Calidad del suministro eléctrico.
- Seguridad.
- Infraestructura.
- Telecomunicaciones.
- Disponibilidad de colegios para los hijos de expatriados.
- Desarrollos inmobiliarios para residencias de expatriados.
- Incentivos fiscales.
- Zonas francas.

El rezago de la IED en Limón y Puntarenas tiene una estrecha relación

con estos elementos. Como muestra el cuadro 8, estas provincias no tienen indicadores suficientemente atractivos para las empresas transnacionales. Aumentar los flujos de inversión extranjera hacia ellas sin duda requiere cambios en esos indicadores, lo que pasa por importantes esfuerzos de inversión pública, es decir, por un proceso de creación de polos de desarrollo.

Para enfrentar rezagos similares y promover los flujos de IED, algunos países han diseñado diversas estrategias. A continuación se comentan algunas de ellas a modo de ejemplos. En la República Popular de China, hasta 2007 existieron impuestos especiales para la IED, entre ellos una tarifa reducida del impuesto sobre la renta para las empresas extranjeras ubicadas en zonas económicas especiales (que desarrollaban manufacturas tecnológicas en la costa o en antiguos distritos urbanos). Sin embargo, en 2008 el impuesto sobre la renta para todas las sociedades de IED se redujo y se generalizó en una tasa del 25%. Es decir, dejaron de existir parques industriales con incentivos similares a los de las zonas francas de Costa Rica. No obstante, como medida transitoria se mantuvieron los incentivos fiscales para las compañías relacionadas con alta o nueva tecnología ubicadas en las zonas occidentales o en las regiones autónomas. Además, como apoyo a ciertas empresas pequeñas, se les otorga una tarifa preferencial del 20% en el citado impuesto. También subsisten incentivos a la inversión en las zonas menos desarrolladas, como las áreas de la región occidental donde se realizan actividades de agricultura, protección del ambiente y generación de energía renovable. Las empresas de alta o nueva tecnología pagan un tipo impositivo del 15% y, si se establecieron en zonas económicas especiales o en la nueva área de Pudong, en Shanghai, a partir del 1° de enero de 2008, están exentas del impuesto sobre la renta durante los dos primeros años a partir del año en que por primera vez obtengan ingresos de sus operaciones productivas y comerciales, y después están sujetas a una tarifa del 12,5% (es decir, la mitad de la tasa legal uniforme del

25%) del tercer al quinto año (Martínez Piva, 2010).

En Europa se han desarrollado parques o distritos industriales, en los que el Estado concentra los servicios necesarios para la instalación de empresas nacionales y transnacionales. Los beneficios, además de las economías de aglomeración (ceranía de otras empresas proveedoras de bienes y servicios) incluyen áreas para el manejo de carga, disposición de desechos y servicios públicos como telecomunicaciones, energía y, por supuesto, seguridad. En algunos parques se ha procurado el establecimiento de centros de investigación y se promocionan las alianzas con las universidades, con miras a fomentar los vínculos entre el sector privado y la investigación académica, además de incentivar la inversión con mayores grados de intensidad tecnológica. En el marco de la Unión Europea (UE) se crearon fondos de desarrollo regional con el objetivo de impulsar la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios territoriales y la participación de las comunidades en los procesos de desarrollo y reconversión. Estos fondos buscan la convergencia entre las zonas más y menos desarrolladas, al tiempo que se profundiza la integración regional. Por eso se pone énfasis en inversiones productivas y en infraestructura que integren a las regiones rezagadas con las más dinámicas y faciliten la reconversión productiva de las que lo necesitan. Existen mecanismos de medición de la convergencia mediante el cálculo del PIB regional y otras variables sociales, como el empleo. El financiamiento proviene de la UE, mediante aportes de los Estados miembros con base en un principio de solidaridad (los más ricos aportan más fondos) y los recursos provenientes de aranceles cobrados al entrar en el territorio aduanero común.

Algunos países han buscado “detonantes” que atraigan la inversión (aeropuertos, puertos e infraestructura de mayor calidad) e incluso se han creado autoridades públicas para el desarrollo de polos económicos. Este es el caso del Fondo Nacional de Fomento al Turismo de México (Fonatur, cuyo origen está

CUADRO 8
Posición de Limón y Puntarenas en indicadores clave para la atracción de IED. 2008^{a/}

Elementos relevantes para la localización empresarial	Región Central	Limón	Puntarenas
Porcentaje de población del país que alberga	63,9	10,3	7,5
Recurso humano calificado			
Escuelas de primaria	1331	504	763
Colegios de secundaria	406	77	88
Universidades públicas	Cinco universidades públicas: Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Universidad Técnica Nacional	Sedes regionales: UCR y UNED	Sedes regionales: UNA y UNED
Escolaridad promedio (personas de 15 años y más)	8,9	6,9	6,8
Cobertura de secundaria (porcentaje del total de población)	74,3	62,5	71,1
Población con instrucción universitaria (porcentaje del total de población)	19,3	5,8	6,5
Programas del INA			
Unidades regionales	4	1	1
Centros polivalentes	1 nacional	2 regionales	2 regionales
Centros de formación profesional	4	2	
Centros de formación profesional-taller público	18		
Centro de formación plurisectorial	1		
Centros nacionales especializados	8		
Centros de desarrollo tecnológico	3		
Número de participantes en programas de INA (2009)	81.274	10.356	8.150
Número de programas del INA ejecutados en 2009			
Formación profesional	608	72	85
Capacitación técnica	1.533	401	75
Calidad del suministro eléctrico	nd	nd	nd
Seguridad (porcentaje de denuncias al OIJ por región):			
Delitos contra la propiedad	81,4	71,1	72,8
Delitos contra la vida	6,4	10,4	7,1
Delitos sexuales	1,3	2,3	1,5
Infraestructura:			
Vial (densidad de vías/km ²)	1,2	0,4	0,6 ^{b/}
Portuaria	No	Sí	No
Aeroportuaria	Sí	No	No
Hotelería (número de hoteles)	150	27	33
Telecomunicaciones			
Internet (por cada mil habitantes)	41,6	14,5	10,1
Radiobases (porcentaje del total)	56,2	8	5,9
Telefonía fija (por cada mil habitantes)	3,4	2,4	2
Disponibilidad de servicios para expatriados: colegios bilingües, residencias, salud privada	nd	nd	nd
Incentivos fiscales	Sí	Mayores	Mayores
Zonas francas (alquiler competitivo)	239 ^{c/}	7 ^{c/ d/}	14 ^{c/ b/}

a/ Se consideran las regiones Brunca (en la que se ubican algunos cantones de Puntarenas) y Huetar Atlántica (de la que forma parte Limón) según la clasificación de Mideplan.

b/ Se considera la provincia de Puntarenas y no solo la región Brunca.

c/ Se considera la provincia de Limón y no solo la región Huetar Atlántica.

d/ Número de empresas en régimen de zona franca, lo que incluye a dos empresas que ofrecen servicios inmobiliarios para instalación de empresas en Limón, dos en Puntarenas y veintidós en la región Central.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mideplan, 2009 e INA, 2010.

en el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo, Fogatur, de 1956), que es el responsable de la planeación y ejecución de proyectos turísticos de impacto nacional. A través de la figura denominada Centros Integralmente Planeados (CIP), el Fonatur ha creado las condiciones para atraer inversión (nacional y extranjera) y desarrollar polos turísticos. Cancún fue el primer CIP e inició operaciones en 1974. En la actualidad existen otros seis Centros: Huatulco, Ixtapa, Loreto, Los Cabos, Nayarit y Sinaloa. Para crear los “detonantes” de la IED se requiere inversión, y esta es aportada mayoritariamente por el sector público y luego complementada por inversiones privadas. Este modelo podría ser de utilidad en el proyecto de aeropuerto internacional para el Pacífico Sur de Costa Rica, el cual podría dar servicios de tráfico internacional a la zona de Chiriquí, en Panamá.

Recientemente Honduras diseñó un plan de atracción de IED basado en el concepto de “Ciudades Modelo” (*Charter Cities*) o Regiones Especiales de Desarrollo (RED). Si bien existe una tendencia mundial a reducir o eliminar este tipo de espacios fiscalmente privilegiados, existen ejemplos de ellos aun en los países desarrollados, como las islas Jersey, Gibraltar y Gran Caimán. Sin embargo, las RED son más complejas que lo que hoy se conoce como paraísos fiscales, ya que cuentan con leyes en diversas áreas y servicios diferentes a los del país anfitrión. Propuestas originalmente por Paul Romer (2010), las RED son zonas especiales que permiten a los gobiernos adoptar con rapidez sistemas de reglas nuevas e innovadoras, que pueden diferir notablemente de la normativa vigente en el resto del país. Suelen ser territorios poco habitados que son ofrecidos de manera voluntaria por un gobierno, y en los que se establece un fuero o sistema propio de reglas en un sentido amplio, que comprende leyes, instituciones, acuerdos organizacionales, derechos de propiedad, modos de gobernanza, reglas laborales, etc. (Romer, 2010; Romer y Fuller, 2010). En enero de 2011 el Parlamento hondureño

aprobó la creación de las RED y actualmente se trabaja en la elaboración de su marco legal. Empresas automotrices de Corea del Sur han mostrado interés en invertir en estas zonas, así como algunas de India, Taiwán y China. El proyecto también ha sido presentado a grupos empresariales de Estados Unidos y Europa. Al interior de Honduras, se ha manifestado preocupación por la soberanía del país y se ha calificado la iniciativa como una propuesta neocolonialista, que toma como ejemplo a Hong Kong. Este no parece un modelo a seguir en Costa Rica, pero hay que tenerlo en cuenta como un futuro competidor por la IED que busca incentivos fiscales para el desarrollo de sus operaciones.

Como ya se indicó, en Costa Rica se ha procurado incentivar la inversión en las regiones de menor desarrollo relativo a través del establecimiento de zonas francas. Cuando se promulgó la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (n° 6695) y se creó el régimen de zonas francas, en 1981, uno de los objetivos principales era lograr un desarrollo más equilibrado de la industria local, especialmente en Limón y Puntarenas. Sin embargo, en 1984 se reconoció que había sido imposible desarrollar las zonas francas en esas provincias, debido a su escasa infraestructura industrial.

La evidencia histórica sobre las zonas francas en Limón y Puntarenas sugiere que para atraer IED se requiere elevar las capacidades locales (educativas, de infraestructura, seguridad, servicios para expatriados, etc.) lo que escapa al alcance y naturaleza de los incentivos a las zonas francas.

D. Políticas públicas relacionadas con la IED

1. Política industrial

La política industrial se define como el conjunto de políticas cuyo objetivo es transformar la estructura productiva de un país, de modo que afecte sistemáticamente el vector de los bienes y servicios generados en la economía, haciendo que el tejido productivo sea más complejo -con mayores interrelaciones- y tenga un creciente contenido tecnológico. En este trabajo se aborda la política industrial en sentido amplio, de manera que incluye el apoyo a la industria naciente, la política para la pequeña y mediana empresa (PYME), los programas de articulación productiva, la política de ciencia, tecnología e innovación, el sistema de propiedad intelectual, la política comercial y la política de IED.

En las décadas de los ochenta, noventa y parte de la de 2000, en el marco del llamado “consenso de Washington”,

CUADRO 9

Costa Rica: distribución de flujos de IED del sector turismo, por provincia, 2006-2010 y 2010 (porcentajes)

Provincia	Promedio 2006-2010	2010
Alajuela	2,6	0,0
Cartago	1,0	0,7
Guanacaste	41,2	9,7
Heredia	2,3	0,0
Limón	1,0	0,0
Puntarenas	28,4	32,2
San José	23,6	57,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central.

las políticas que conforman la política industrial de Costa Rica fueron diseñadas y aplicadas de manera independiente unas de las otras y, en muchos casos, con objetivos distintos a los de la política industrial. Así por ejemplo, la política comercial se enfocó en la creación de una oferta exportable que procurara las divisas que se requerían con urgencia para pagar la deuda externa, para lo cual se crearon incentivos específicos y se negociaron acuerdos comerciales que ofrecían mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales.

Por su parte, la política de IED se centró en la atracción de capitales que vinieran a complementar el ahorro doméstico, lo que desde el punto de vista macroeconómico ayudaría a equilibrar la balanza de pagos. Pero también esa política sirvió de apoyo a la política comercial, y se enfocó en atraer empresas con vocación exportadora que permitieran aumentar en forma expedita los flujos de comercio hacia el exterior.

Por esta razón, no se exploraron otras opciones relacionadas con los potenciales aportes de la IED al desarrollo productivo nacional que podrían haberse integrado a la política industrial. El esquema de promoción del comercio exterior y atracción de inversiones para la exportación, si bien puede considerarse exitoso, en tanto incrementó y diversificó significativamente las exportaciones, no ha propiciado la transformación de la estructura productiva. Esto es así porque no se impulsaron las transformaciones estructurales ni los encadenamientos mediante el desarrollo de redes de proveedores nacionales, tanto de insumos como de logística e ingeniería, ni se logró formar conglomerados productivos o *clusters* (Cepal, 2008 y 2004a; Imbs y Wacziarg, 2003; Narula, 2002).

En algunos países, como los del sudeste asiático, la política comercial fue un componente de la política industrial, y bajo ese marco se diseñaron medidas de protección comercial y se crearon subsidios específicos para algunos sectores. Además se coordinaron inversiones complementarias, se aprovecharon economías de escala, se

incentivó la importación y adopción de tecnologías, se articuló la capacitación de los recursos humanos a partir de los planes de fomento industrial y se financiaron programas de capital de riesgo e incubación de firmas de alta tecnología, entre otras acciones.

Desde esta perspectiva, Costa Rica no ha contado con una verdadera política industrial, ni ha desarrollado el conjunto complejo de políticas que la caracterizarían. En el mejor de los casos ha tenido una política industrial trunca, en el sentido de que se enfocó en generar demanda para la creciente mano de obra y facilitar la creación de una oferta exportable, pero desvinculada de la red productiva nacional.

Sin embargo, el país ha venido trabajando con diversos mecanismos para la atracción de IED de calidad y ha fortalecido algunas de las capacidades para su aprovechamiento, lo que facilita el diseño de una política industrial moderna, que logre vincular y potenciar el impacto de las empresas transnacionales en la economía nacional. En ausencia de una política pública que dé dirección a la IED, ésta tendería a reforzar la especialización productiva de la nación anfitriona, lo que en el caso de Costa Rica significa la profundización de un modelo de plataforma exportadora sustentado en salarios relativos bajos. En este sentido, se puede decir que existen las bases para el desarrollo de una política industrial, aunque todavía débiles.

En años recientes la discusión sobre la política industrial se ha revitalizado y reconceptualizado, de modo tal que los argumentos tradicionales en torno a ella –como los conceptos de industria naciente, *targetted interventions* en nichos específicos y política fiscal contracíclica (Aghion et al., 2009)– hoy tienen cabida en ámbitos donde hasta hace poco tiempo no eran considerados, como en algunos organismos internacionales y círculos académicos de carácter ortodoxo, lo que facilita el diseño y aplicación de políticas industriales. El debate está avanzando desde el “por qué” de la política industrial, hacia el “qué” (áreas de intervención) y el “cómo” (formas de intervención) (Chang, 2010; Rodrik, 2008).

En América Latina y el Caribe se observa un lento pero progresivo retorno, con distintos grados de fortaleza institucional, hacia la implementación de verdaderas políticas industriales (Peres, 2009). En Costa Rica existe espacio para maniobrar en dos frentes:

- Las instituciones deben realizar las acciones de coordinación necesarias, para asegurar que las condiciones endógenas que facilitan el aprovechamiento de la IED estén en sintonía con las condiciones exógenas relativas a las empresas (las decisiones de inversión).
- Se debe definir el tipo de desarrollo que se quiere para el sector productivo nacional (política industrial), en el entendido de que sus vínculos con las empresas transnacionales (IED) y con la economía global son indispensables (economías de escala, frontera tecnológica, productividad). En este contexto, también se debe decidir si se apoyará el desarrollo de transnacionales costarricenses y el desarrollo de “campeones nacionales”.

Sobre el primer punto, las políticas nacionales de educación, innovación e incentivos a la IED deben estar en sintonía con el perfil de las empresas que se desea atraer al país, de manera que la capacidad de absorción de los efectos positivos sea la mayor posible.

Sobre el segundo punto -desarrollo del sector productivo nacional- en Costa Rica se han puesto en marcha varias políticas con efectos directos en el sector productivo: i) políticas deliberadas para el fomento y la diversificación de las exportaciones¹³, ii) políticas enfocadas a elevar la inversión, particularmente la IED¹⁴, y iii) políticas industriales para elevar la eficiencia y la productividad de los sectores productivos¹⁵. Poco o nada se ha hecho con respecto a la creación de empresas transnacionales costarricenses, como se analiza en la siguiente sección.

Uno de los logros alcanzados a través de estas políticas es que los sectores más dinámicos son los exportadores

de bienes y servicios, en especial los que funcionan bajo el régimen de zonas francas (mayores tasas de crecimiento y de productividad y creciente participación de mercado). También se ha logrado incrementar sustancialmente los flujos de IED, pero sus efectos sobre la economía local y su dinamismo como resultado de encadenamientos productivos y externalidades son, en el mejor de los casos, tenues. Existe consenso en que la generación de empleo constituye el principal atributo de las firmas extranjeras que operan en zonas francas o en otros regímenes de promoción de exportaciones.

Los márgenes para el diseño e implementación de “políticas industriales” (del tipo mencionado en el inciso iii anterior) son reducidos, dado el marco

de regulaciones de la OMC en el que Costa Rica se desenvuelve¹⁶ (cuadro 10).

Sin embargo, es posible profundizar otros tipos de políticas que faciliten la vinculación de las empresas nacionales con la economía internacional.

Por último, es importante que la política industrial del país incluya elementos que van más allá del éxito exportador directo o indirecto, como la lucha contra la heterogeneidad estructural, esto es, que busque un sistema inclusivo en el que la mayoría de la población y de los sectores productivos aumenten sus capacidades y su productividad. De lo contrario, apoyar la inserción internacional de los sectores que de por sí tenían ventajas, si bien positivo, profundizaría las desigualdades que ya son evidentes en la economía.

2. Apoyo a los “campeones nacionales”

La inserción de Costa Rica en la economía global se materializa en la participación de sus empresas en diversos ámbitos de las operaciones de los mercados mundiales, entre las que destacan las exportaciones, el financiamiento del sector productivo por medio de capitales internacionales y las inversiones en el exterior. Hasta ahora, las empresas y los incentivos públicos se han enfocado en las exportaciones como forma de internacionalización, y han hecho poco en lo que concierne a las inversiones costarricenses en el exterior. Es entonces relevante definir una posición sobre el rol de la política pública en el apoyo a las compañías nacionales y a su crecimiento a nivel

CUADRO 10

Restricciones de la OMC a una política industrial

Restricción	Límites a la política industrial
Nación más favorecida	Un producto hecho en un país miembro no puede tener un trato menos favorable que cualquier producto similar originario de otro país miembro.
Trato nacional	Los bienes extranjeros no pueden tener un trato menos favorable, en cuanto a impuestos nacionales, que los bienes nacionales similares.
Reciprocidad	La política industrial no puede contraponerse a las concesiones comerciales mutuas o correspondientes acordadas entre dos países.
Acciones de salvaguardia	Solamente en forma temporal se pueden tomar medidas de salvaguardia para proteger una industria doméstica específica contra un aumento en las importaciones de cualquier producto.
Acuerdos <i>antidumping</i>	La política industrial no puede hacer <i>dumping</i> con sus exportaciones, esto es, diferenciar los precios, aunque sí puede proteger la producción local ante la competencia foránea desleal.
Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (SMC)	No se puede subsidiar la exportación (en los países con ingresos per cápita superiores a mil dólares). El acuerdo de SMC cuenta con reglas para ejecutar medidas que compensen el daño causado a las industrias domésticas por los subsidios a la producción de los bienes extranjeros importados.
Medidas de inversión relacionadas con acuerdos comerciales	La política industrial no puede tener instrumentos que condicionen la inversión a un desempeño que tenga un efecto comercial: requisitos de contenido local y de comercio equilibrado.
Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Adpic)	La política industrial debe respetar la propiedad intelectual, cuyas áreas son: patentes y protección de las variedades de plantas, derechos de propiedad y derechos relacionados, información sin revelar, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales y <i>layouts</i> de diseños de circuitos integrados. Por lo general, la propiedad intelectual otorga al inventor el derecho exclusivo sobre el uso de sus creaciones durante un período determinado. En algunos casos, sin embargo, los derechos son válidos indefinidamente.

Fuente: Rodrik, 2004, adaptado y resumido por Mercado, 2010.

internacional, más allá del modelo de promoción de exportaciones.

En este sentido, un ejemplo destacado en América Latina es el apoyo gubernamental que reciben las empresas de Brasil en sus procesos de internacionalización. Cepal (2011) subraya dos ejemplos específicos, en los que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha respaldado los esfuerzos de dos empresas para constituirse en actores relevantes de la agroindustria mundial y, de este modo, convertir a su país en el mayor “jugador” global de ese sector. Se trata de la compra de las firmas estadounidenses Keystone Foods y Pilgrim’s Pride, por las brasileñas Marfrig y JBS Friboi, respectivamente. El BNDES Participaciones (BNDESPAR) suscribió el 100% de la emisión de acciones por 1.260 millones de dólares que realizó Marfrig para pagar la adquisición de Keystone Foods, y suscribió casi todas las obligaciones de JBS Friboi en cumplimiento de la garantía para la compra de Pilgrim’s Pride, por 800 millones de dólares. Como resultado de estos procesos, BNDESPAR ahora tiene el 13,9% del capital de Marfrig y cerca del 17% de JBS Friboi. El apoyo de la política pública a la expansión internacional de sus empresas líderes no es nuevo, pero se acentuó con la Política de Desarrollo Productivo (PDP) iniciada en 2008¹⁷.

Las ventajas que un país puede obtener de la transnacionalización de su sector productivo son variadas: aprovechamiento de otros mercados (crecimiento estable, financiamiento en moneda extranjera, tasas de interés favorables, mayor demanda, economías de escala); ventajas del comercio intraindustrial e intraempresarial como instrumento para penetrar mercados; acceso a nuevas tecnologías, conocimientos y estándares gerenciales; mayor capacidad para emprender actividades de investigación y desarrollo; encadenamientos productivos; dinamización de los mercados de capitales, entre otros.

Pero también existen riesgos al impulsar una política industrial que favorezca a “campeones” nacionales. Uno de ellos consiste en profundizar la heterogeneidad estructural de la eco-

nomía, ya que los esfuerzos podrían concentrarse en empresas grandes y no en las pequeñas y medianas, que son las que más podrían necesitar ayuda para crecer. También existe el riesgo de que las empresas que fueron objeto de apoyos públicos sean vendidas a firmas extranjeras, lo que implicaría una fuga de recursos hacia el exterior. Además, no se puede garantizar que los beneficios de la internacionalización se “derramarán” hacia el resto de la economía. Por ello, al evaluar una política de este tipo es importante realizar no solo un análisis costo-beneficio, sino también valorar el costo de oportunidad de los recursos involucrados y la institucionalidad requerida. Asimismo, se debe considerar que una política pública que promueva la internacionalización también adolecerá de fallas de información y creará incentivos a las denominadas actividades “rentistas” (*rent-seeking*) y a situaciones de corrupción (Cepal, 2011).

Otro elemento relevante en el diseño de una política de inversión internacional para Costa Rica es el rol que pueden jugar las grandes empresas estatales, que son las mayores del país. Su crecimiento y modernización pueden traer los beneficios –ya mencionados– que las transnacionales aportan a sus naciones de origen. Algunos países han creado consorcios transnacionales basados en sus empresas estatales: Sinohydro en China, DCNS (Direction des Constructions Navales) en Francia, Petrobras en Brasil, Empresas Públicas de Medellín y Ecopetrol en Colombia, etc. Otros las han privatizado parcialmente, como sucedió en Alemania con Deutsche Post (el Estado conserva el 30,5% de las acciones). En todos los casos, las bolsas de valores locales juegan un rol importante en el financiamiento y anclaje de estas firmas a la economía nacional.

Sea cual sea el escenario, será preciso fortalecer la institucionalidad y la política industrial encargadas de promover que los beneficios empresariales de la internacionalización se trasladen al resto de la economía, a través de las entidades del Sistema Nacional de Innovación, las instituciones finan-

cieras (incluyendo bolsas de valores modernas y dinámicas) y los apoyos a las compañías locales (Cepal, 2011).

3. Hacia una política integral de fomento de los sectores productivos

Las recientes reformas de los incentivos fiscales y cualquier debate sobre el sistema impositivo nacional pueden servir para alimentar la discusión en torno a los nuevos mecanismos de promoción comercial y fomento productivo.

Queda claro que el otorgamiento de incentivos fiscales puede ser parte integral de las políticas de fomento productivo. No se trata de ejercer presión sobre el déficit de las finanzas públicas, sino de brindar estímulos que aporten al desarrollo, con una perspectiva pragmática de sostenibilidad fiscal¹⁸.

La interpretación de los incentivos fiscales como una inversión que busca fomentar el desarrollo productivo es, sin embargo, un asunto polémico. En algunos sectores políticos persiste la opinión de que su otorgamiento distorsiona la asignación eficiente de los recursos y erosiona los ingresos tributarios. No obstante, los incentivos fiscales pueden ser necesarios, aunque no suficientes, para orientar el desarrollo de un país en determinada dirección, con el propósito de incrementar la productividad y la competitividad de ciertos sectores productivos e impulsar el crecimiento económico, todo lo cual finalmente ha de revertirse en un aumento del bienestar de la población.

La discusión en torno a estos puntos llevó a la racionalización de los incentivos fiscales a la IED, de manera que –como se vio en una sección anterior– hoy las exoneraciones del impuesto sobre la renta se otorgan solo a sectores estratégicos, a partir de un mínimo de inversión y un mínimo de empleos permanentes, o bien a ciertos sectores productivos o a empresas que se ubiquen en zonas rezagadas. Esos beneficios podrían verse como la “inversión país” para atraer IED, que ha de traducirse en encadenamientos productivos y transferencia de tecnología y conocimientos. Para que esa “inversión país” sea rentable, los incentivos

fiscales deben ser acompañados por acciones específicas dirigidas a maximizar esos resultados. De lo contrario, los beneficios esperados de la IED –y del esfuerzo fiscal realizado por el país– no se materializarán. La experiencia de Costa Rica en la atracción de inversiones de alta tecnología y en otros sectores es muy ilustrativa, pues los incentivos otorgados no han generado transferencias de tecnología significativas (Paus y Gallagher, 2006).

Por otra parte, para aprovechar al máximo esa “inversión país”, el establecimiento de compañías extranjeras debe ser acompañado por un compromiso explícito de contribuir con el desarrollo nacional. En ese sentido, el Gobierno podría negociar “acuerdos de entendimiento” con las firmas transnacionales, a fin de propiciar la generación de externalidades. Esos acuerdos deben negociarse caso por caso, y pueden incluir, además, el compromiso de facilitar espacio para “incubar” nuevas empresas y participar en programas de fomento del “emprendedurismo”, entre muchas otras iniciativas.

En la misma línea, el Gobierno puede negociar con las empresas desarrolladoras de parques industriales –que también reciben incentivos fiscales– su transformación en parques tecnológicos, brindando facilidades para fomentar encadenamientos productivos y la creación de nuevas empresas nacionales. Cabe anotar que con los “acuerdos de entendimiento” no se trata de imponer requisitos de desempeño a la IED, sino de generar una situación “ganar-ganar”, haciendo compatibles los planes de atracción de IED con los planes de desarrollo del país.

E. Conclusiones

La IED en Costa Rica, como en buena parte de los países en desarrollo, ha jugado un doble rol: por un lado es un elemento central de la estrategia de promoción de las exportaciones y, por otro, ha servido para compensar en alguna medida las bajas tasas de inversión nacional, con lo cual se han fortalecido la débil formación bruta de capital fijo y la generación de empleos.

Hay que reiterar que en Costa Rica

existe una alta concentración de IED vinculada a la exportación, es decir, de la entrada de capitales transnacionales con fines de transformación de productos o servicios para su posterior exportación. Esto es normal, pues la pequeñez del mercado interno inhibe las inversiones que buscan nuevos mercados locales. Sin embargo, ello también sugiere que la estrategia prevaliente entre las empresas que se instalan en Costa Rica es la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos. La sofisticación de la IED indica, además, que el país ha logrado mejorar su inserción internacional vinculándose a cadenas globales de valor en algunos segmentos de mayor conocimiento y contenido tecnológico (servicios de salud, servicios de *back office* profesionales, dispositivos médicos, manufactura intensiva en capital y tecnología), lo que ha redundado en mejores salarios.

La vinculación de algunos segmentos profesionales y productivos a la economía internacional ha sido un éxito parcial de esta estrategia de desarrollo. No obstante, la mayor parte de la fuerza laboral y del sector productivo sigue desvinculada de sus bondades, y una política industrial, entendida en sentido amplio como una política de mejoras productivas y de aumento de la productividad de todos los sectores, debería enfocarse a corregir tal desequilibrio. En otras palabras, la política industrial moderna, además de procurar el cambio de la estructura productiva, debe velar por que el modelo sea inclusivo.

Los beneficios que la IED puede traer al sector productivo dependen en gran medida de los encadenamientos productivos y los *spillovers* que genere a nivel “micro”, y no de su contribución al equilibrio de la balanza de pagos. Para analizar esos aportes se requieren microdatos no disponibles para este trabajo. Sin embargo, fuentes secundarias indican que la IED no transfiere tecnología *motu proprio*, ni transforma la estructura productiva de manera espontánea. Por esta razón la estrategia de IED solo puede ser concebida como parte de una política más integral de desarrollo productivo, que identifique

y priorice los sectores que se desea fortalecer y, al mismo tiempo, sea complementada por políticas que busquen desarrollar capacidades de absorción en las empresas locales, mejorar la educación básica y técnica superior, fortalecer las instituciones y ampliar la base científica y tecnológica (Cepal, 2006).

En esta línea de argumentos, la modificación de los incentivos en Costa Rica debe verse como una oportunidad para ejecutar una política de desarrollo de los sectores productivos, en el contexto de un esquema de fomento de las inversiones que propicie la transferencia de tecnología y de buenas prácticas, el escalamiento (*upgrading*) en la cadena de valor y la búsqueda de vinculaciones con las empresas nacionales, así como el aumento de la competitividad de estas últimas, para que participen en mayor medida en el esfuerzo exportador y se generen efectos de “derrame” sobre el desarrollo nacional.

Los nuevos incentivos para la IED prevén espacios para fomentar las inversiones en zonas rezagadas. Sin embargo, dada la estrategia que explica la llegada de IED a Costa Rica (búsqueda de eficiencia mediante la reducción de costos), las empresas no tienen motivos para ubicarse en lugares donde los costos de producción serán al menos iguales a los que pueden obtener en otras áreas del país. Por esta razón, para atraer IED hacia zonas de menor desarrollo relativo los incentivos fiscales no son suficientes, y es necesario ofrecer otros elementos cualitativos que conviertan a esas zonas en polos de atracción de IED. Es decir, la IED por sí sola no genera polos de desarrollo. Las políticas complementarias de desarrollo productivo deben crear las condiciones de “entorno” (infraestructura básica, telecomunicaciones, sistema de educación y capacidad de la mano de obra), como los factores “micro” relacionados con la capacidad de absorción de los efectos de “derrame” y las externalidades (*spillovers*) de la IED. Además, los beneficios que la IED puede aportar a las zonas rezagadas del país, más allá de los empleos y *spillovers* relacionados con la capacitación, requieren capacidades locales que deben ser construidas.

Al ser la IED una forma importante de transferencia de conocimiento entre los países en desarrollo, las empresas transnacionales y algunos agentes importantes de los sistemas nacionales de innovación (SNI), es particularmente relevante entender el papel de estas empresas en esos sistemas y cómo ellos influyen en los efectos de la IED en una economía receptora. Las transnacionales pueden ser una fuente de acceso a

competencias tecnológicas originadas fuera de un SNI y ofrecer a la economía receptora la posibilidad de ser parte de los procesos globales de creación y difusión de conocimiento (Marín y Arza, 2009)¹⁹. Los efectos indirectos de la IED son heterogéneos y dependen de las características de las empresas transnacionales, en especial respecto del contenido tecnológico de sus actividades. Las compañías de sectores

de alta tecnología y con actividades en investigación y desarrollo tienen, por una parte, un mayor impacto en la creación de capacidades, “derrames” tecnológicos y *spillovers* de productividad y, por otro, un efecto positivo sobre la capacidad de absorción del país receptor y el fortalecimiento de su sistema de innovación (Cepal, 2011).

Bibliografía

- Aghion, P., Hemous, D. y Kharroubi, E. 2009. Credit constraints, cyclical fiscal policy and industry growth. NBER Working Paper 15119, junio. National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Agosin, M. 2008. Is Foreign Investment Always Good for Development? Discussion Paper n° 9, abril. Working Group on Development and Environment in the Americas. Massachusetts, Tufts' Global Development and Environment Institute.
- Aitken, B. y Harrison, A. 1999. "Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela", en *American Economic Review*, n° 89, vol. 3. Pittsburgh, American Economic Association.
- Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S. y Hayek, S. 2003. FDI Spillovers, Financial Markets, and Economic Development, IMF Working Papers, n° 03/186, septiembre. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Alonso, E. 2002. Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica. Serie Desarrollo Productivo n° 140, enero. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2008. Costa Rica: conceptualización de nuevos incentivos para la atracción de inversión extranjera directa en alta tecnología. Trabajo elaborado para el Ministerio de Comercio Exterior (Comex). San José, Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2011 Incentivos vigentes y de "nueva generación" para la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones en los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana. Informe de Consultoría. Inédito. Santiago de Chile, Cepal.
- América Economía. 2010. "Las 500 mayores empresas de América Latina", en *América Economía* n° 51, julio. Santiago de Chile.
- Blomström, M. y Kokko, A. 1998. "Multinational corporations and spillovers", en *Journal of Economic Surveys*, vol. 12. Hoboken, Nueva Jersey, Wiley.
- . 2003. The economics of foreign direct investment incentives. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Blomström, M. y Sjöholm, F. 1999. "Technology, transfer and spillovers: Does local participation with multinationals matter?", en *European Economic Review*, vol. 43. Elsevier.
- Blonigen, B. 2005. A review of the empirical literature on FDI determinants. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Blonigen, B. y Piger, J. 2011. Determinants of foreign direct investment. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Borensztein, E. et al. 1998. "How does foreign investment affect economic growth?", en *Journal of International Economics*, n° 45. Elsevier.
- Cepal. 2001. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000 (LC/G.2125-P/E), abril. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.01.II.G.12. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2004a. Desarrollo productivo en economías abiertas (LC/G.2234 SES.30/3), junio. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2004b. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003 (LC/G.2226-P), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.04.II.G.54. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2006. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005 (LC/G.2309-P), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.06.II.G.44. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- 2007. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006 (LC/G.2226-P), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.07.II.G.32. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2008. La transformación productiva 20 años después, viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367 SES.32/3), mayo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2009. Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional (LC/MEX/L.895), febrero. México. D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2010. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2009 (LC/G.244-P), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.10.II.G.4. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2011. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2010 (documento informativo LC/G.0000-P), mayo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chang, H. J. 2010. Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation? Discussion Paper, 2010/1, enero. Turkia, Turkish Economic Association.
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. 2009. "The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development", en Cimoli, Dosi y Stiglitz (eds.) Industrial Policy and Development. Nueva York, Oxford University Press.
- Cohen, W. y Levinthal, D. 1989. "Innovation and learning: The two faces of R&D" en The Economic Journal, vol. 99. Hoboken, Nueva Jersey, Wiley.
- Cubero, R. 2006. Determinantes y efectos económicos de la IED: teoría y evidencia internacional. Inversión extranjera en Centroamérica, San José, Academia de Centroamérica.
- Dunning, J. H. 1981. International Production and the Multinational Enterprise. Londres, George Allen and Unwin.
- 1993. The Globalization of Business. Londres, Routledge.
- 2000. "The Eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE Activity", en International Business Review, vol. 9, nº 2. Elsevier.
- Edquist, C. 2005. "Systems of Innovation, Perspectives and Challenges", en Fagerberg, Mowery y Nelson (eds.), The Oxford Handbook of Innovation. Nueva York, Oxford University Press.
- Estrada, L. 2000 "¿Cuál es el beneficio real de la Ley H.R. 434?", en La Revista de Comercio Exterior Export, año 13, volumen 103, Guatemala.
- Fu, X., y Li, T. 2010. "Human Capital and Technological Spillovers from FDI in the Chinese Regions: A Threshold Approach", en Fu y Soete (eds.) The Rise of Technological Power in the South. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Girma, S. 2005. "Absorptive Capacity and Productivity Spillovers from FDI: A Threshold Regression Analysis", en Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 67 (3). Department of Economics, University of Oxford.
- Girma, S., Görg, H. y Pisu, M. 2008. "Exporting, Linkages and Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment", en Canadian Journal of Economics, vol. 41, issue 1, Montreal, The Journal of the Canadian Economics Association.
- Gitli, E. y Arce, R. 2000. "¿Qué significa para la cuenta del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EE.UU.?", en Capítulos nº 59. Caracas, Sistema Económico Latinoamericano (SELA).
- Görg, H. y Greenway, D. 2001. Foreign direct investment and intra-industry spillovers: a review of the literature. GEP Research Paper Series nº 37. Universidad de Nottingham.
- Griffith, R., Redding, S. y Van Reenen, J. 2004. "Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries", en The Review of Economics and Statistics, vol. 86, nº 4, diciembre. Massachusetts, Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology.
- Hernández, R. A. 2007. "¿Se erosiona la competitividad de Centroamérica y la República Dominicana con el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido?", en Revista de la Cepal nº 93, Santiago de Chile, Cepal.
- Imbs, J. y Wacziarg, R. 2003. "Stages of diversification", en American Economic Review, vol. 93, nº 1, marzo. Pittsburgh, American Economic Association.
- INA. 2009. Anuario INA en cifras 2009. San José, Unidad de Desarrollo y Estadística, Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Keller, W. y Yeaple, S. 2009. "Multinational enterprises, international trade, and productivity growth: firm-level evidence from the United States", en The Review of Economics and Statistics, vol. 91, nº 4. Massachusetts, Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology.
- Kokko, A. 1996. "Productivity Spillovers from Competition between Local Firms and Foreign Affiliates", en Journal of International Development, 8. Hoboken, John Wiley & Sons, Inc.
- Kokko, A., Tansini, R. y Zejan, M. 1996. "Local Technological Capability and Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector", en Journal of Development Studies, vol. 34. Hoboken, Nueva Jersey, Wiley.
- Lall, S. 2004. Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. United Nations Conference for Trade and Investment, G-24 Discussion Paper Series, nº 28. Ginebra.
- Lall, S. y Narula, R. 2006. "Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do We Need a New Agenda?", en Narula y Lall (eds.) Understanding FDI-Assisted Economic Development. Londres y Nueva York, Routledge, Taylor and Francis Group.

- Larraín, F. 2001. *Economic Development in Central America*, vol. I-II. John F. Kennedy School of Government. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Lim, E. 2001. Determinants of, and the relation between, Foreign Direct Investment and Growth: a Summary of Recent Literature. WP/01/175, noviembre. Washington D.C., FMI.
- López, G. y Umaña, C. (eds.) 2006. *Inversión extranjera en Centroamérica*, San José, Academia de Centroamérica.
- Mah, J. 2007. "Industrial policy and economic development: Korea's experience", en *Journal of Economic Issues*, marzo. Armonk, NY, M.E. Sharpe, Inc.
- Marín, A. y Arza, V. 2009. "The role of multinational corporations in innovation systems of developing countries. From technology diffusion to international involvement", en Lundvall, Joseph, Chaminade y Vang. *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries, Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Martínez Piva, J. M. 2008. "La maquila textil en Centroamérica", en Puyana (coord.). *La maquila en México. Los desafíos de la globalización*. México, Flacso.
- 2010. *Estudio sobre incentivos públicos de nueva generación para la atracción de IED en Centroamérica*. Documento de trabajo de la Cepal. Inédito.
- Martínez Piva, J. M. y Padilla, R. 2009. "Export growth, foreign direct investment and technological capability building under the maquila model: winding roads, few intersections", en *Science and Public Policy*, vol. 36, nº 4, mayo. Santiago de Chile, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.
- Melo, A. 2001. *Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century*, Documento de trabajo, serie 459. Washington D.C., Departamento de Investigación, BID.
- Mercado, A. 2010. *Los compromisos adquiridos en acuerdos de libre comercio bilaterales y los espacios para una política industrial en México y Centroamérica*. LC/MEX/L.999, diciembre. México, Cepal.
- Metcalfe, S. y Ramlogan, R. 2008. "Innovation systems and the competitive process in developing economies", en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 48, nº 2. Elsevier.
- Mideplan. 2008a. *Costa Rica, contribución de las zonas francas en las áreas de menor desarrollo*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- 2008b. *Índice de desarrollo social, 2007*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- 2009. *Costa Rica: estadísticas regionales 2001-2008*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Monge, R., Rivera, L. y Rosales-Tijerino, J. 2010. *Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures and Policy Outcomes*. Working Paper Series IDB-WP-157. Washington D.C., BID.
- Monge-Ariño, F. 2011. *Costa Rica: trade opening, FDI attraction and global production sharing*. Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-09, mayo. Ginebra, OMC.
- Moran, T., Graham, M. y Blomström, M. 2005. *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Washington D.C., Institute for International Economics, Center for Global Development.
- Mortimore, M. y Vergara, S. 2006. "Targeting Winners: Can FDI Help Countries to Industrialize?", en Narula y Lall (eds.). *Understanding FDI-Assisted Economic Development*. Londres y Nueva York, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Narula, R. 2002. "Switching from import substitution to the 'New economic model' in Latin America: A case of not learning from Asia", en *Merit-Informics Research Memorandum series 2002-032*. Maastricht, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology.
- Nolan, M. y Pack, H. 2003. *The Asian industrial policy experience: Implications for Latin America*. Documento de trabajo 13. Washington, BID.
- OCDE. 2002. *Foreign Direct Investment for Development. Maximising Benefits, Minimising Costs*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OMC. 2006. *Informe sobre el Comercio Mundial 2006. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*. Ginebra, Organización Mundial del Comercio.
- 2007a. *Examen de Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría, Costa Rica. Revisión WT/TPR/S/180/Rev.1*, agosto. San José, Organización Mundial del Comercio
- 2007b. *Subsidies for Services Sectors: Information Contained in WTO Trade Policy Reviews. Background Note by the Secretariat. Document S/ WPGR/W/25/Add.5*. Ginebra, Organización Mundial del Comercio
- Padilla, R. y Martínez, J. M. 2007. *Apertura comercial y cambio tecnológico*. Serie Estudios y Perspectivas, nº 81, mayo. México, Cepal.
- Paus, E. 2005. *Foreign Investment, Development and Globalization. Can Costa Rica Become Ireland?* Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Paus, E. y Gallagher, K. 2006. *The missing links between Foreign Investment and Development: Lessons from Costa Rica and Mexico*. Working paper nº 06-01. Massachusetts, Global Development and Environment Institute, Tufts University.
- Peres, W. 2009. "The (Slow) Return of Industrial Policies in Latin America and the Caribbean", en Cimoli, Dosi y Stiglitz (eds.), *Industrial Policy and Development*. New York, Oxford University Press.
- Procomer. 2009. *Balance de las zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica, 2004-2008*. San José, Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.

- Rodríguez, A. y Robles, E. 2003. Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿cómo fomentarla en el marco de la OMC? San José, Academia de Centroamérica.
- Rodrik, D. 2004. Industrial policy for the twenty-first century. Documento preparado para la Onudi. Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Rodrik, D. 2008. "Industrial Policy: Don't Ask Why; Ask How", en Middle East Development Journal, Demo Issue, vol. 1, issue 1. Singapore, World Scientific Publishing Co.
- Romer, P. 2010. "Creating more Hong Kongs", en Harvard Business Review, enero-febrero. Massachusetts, Harvard Business School Publishing.
- Romer, P. y Fuller, B. 2010. "Cities from Scratch: A new path for development", en City Journal, vol. 20, n°. 4. Vanderbilt, Manhattan Institute.
- Romo Murillo, D. 2003. "Derramas tecnológicas de la inversión extranjera en la industria mexicana", en Revista de Comercio Exterior, vol. 53, n° 3, marzo. México, Bancomext.
- Ruiz Durán, C., y Dussel Peters, E. 1999. Dinámica Regional y Competitividad Industrial. México, UNAM.
- Sargent, J. y Matthews, L. 2006. "The drivers of evolution/upgrading in Mexico maquiladoras: how important is subsidiary initiative?", en Journal of World Business, 41(3). Elsevier.
- Sunkel, O. 1990. "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en Sunkel, El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica.
- Tabares, J. 2001. "Trade, Investment and Regional Integration: Patterns and Strategic Recommendations", en Larraín (ed.), Economic Development in Central America, vol.1 Growth and Internationalization. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Todo, Y. y Miyamoto, K. 2002. Knowledge diffusion from multinational enterprises: the role of domestic and foreign knowledge-enhancing activities. OECD Technical Paper 196. Paris, OCDE Development Centre.
- Unctad. 1995. World Investment Report 1995: Incentives and Foreign Direct Investment. Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- _____. 2003. Informe sobre el comercio y el desarrollo 2003. La acumulación del capital, el crecimiento económico y el cambio estructural (UNCTAD/TDR/2003). Nueva York y Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Walsh J. y Jiangyan, Y. 2010. Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach. Working Paper n° 10/187. Washington D.C., FMI.
- Willmore, L. 1997. "Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica", en Revista de la Cepal n° 62, agosto. Santiago de Chile, Cepal.
- Xu, B. 2000. "Multinational enterprises, technology diffusion and host country productivity growth", en Journal of Development Economics, vol. 62, n° 2. Elsevier.

Notas

- 1** Nótese que esto ha cambiado a través del tiempo, ya que a fines del siglo XIX el objetivo de la IED era la búsqueda de materias primas. Véase Cepal, 2011.
- 2** Véase Cepal 2006, 2009, 2010 y 2011.
- 3** La literatura sobre los efectos de la IED en el crecimiento económico es extensa; para los fines de este análisis solamente se esbozan los rasgos esenciales y las relaciones más importantes.
- 4** Los flujos de IED pueden diferir de la inversión fija hecha por las empresas multinacionales. Véase Cubero, 2006, y López y Umaña, 2006.
- 5** El caso de Intel ha sido ampliamente documentado y es un ejemplo del efecto indirecto para el caso de Costa Rica. Véase Larraín, 2001.
- 6** Véase además Görg y Greenway, 2001; Romo, 2003; Kokko, 1996; Aitken y Harrison, 1999; Blomström y Kokko, 1998, y Blomström y Sjöholm, 1999.
- 7** El cálculo del salario profesional en dólares se hizo con base en el promedio simple de los salarios mínimos publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) según categoría, y el promedio del tipo de cambio para la venta publicado por el Banco Central de Costa Rica el mismo día en que el MTSS dio a conocer la información de salarios mínimos.
- 8** Cfr. Programa de Trabajo Decente, en <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>
- 9** Para recabar datos sobre estos aspectos sería necesaria una investigación de campo que incluya información periodística y judicial, además de entrevistas con actores clave, lo que por ahora escapa a los objetivos de este trabajo.
- 10** Esta sección se basa en Alonso, 2011.
- 11** Véase Rodríguez y Robles, 2003; Blomström y Kokko, 2003; Alonso, 2002 y 2008; Hernández, 2007; Mercado, 2010; Martínez-Piva, 2010; Unctad, 1995 y Willmore, 1997.
- 12** Hay tres tipos básicos de políticas de incentivos: i) incentivos fiscales; ii) incentivos financieros y iii) políticas de promoción. Véase Blomström y Kokko, 2003.
- 13** Incluye incentivos financieros y fiscales para empresas que operan en zonas francas, reintegro de exportaciones (*drawback*) y servicios no financieros para exportadores. Véase Mercado, 2010 y Melo, 2001.
- 14** Incluye incentivos e instrumentos fiscales horizontales enfocados a sectores o a regiones específicas. Véase Melo, 2001.
- 15** Estas políticas son diversas y, por lo general, adolecen de fallas de coordinación o debilidades institucionales en su implementación. Incluye los instrumentos de apoyo a cadenas productivas, conglomerados o *clusters*, PYME, fondos tecnológicos, entre otras.
- 16** Existen otros factores que contribuyen a restringir el espacio de política industrial que no se discuten aquí, como la política macroeconómica (especialmente las restricciones fiscales y de sostenibilidad de la deuda), la escasez de crédito, los derechos de propiedad intelectual, los mercados incompletos, los acuerdos de libre comercio, entre otros. Véase Mercado, 2010.
- 17** En la PDP se definieron cinco estrategias adecuadas a los diferentes grados de desarrollo de los sistemas productivos y las empresas de Brasil. La primera de ellas se refiere al "liderazgo mundial" y tiene el objetivo de mantener o posicionar sistemas productivos o empresas entre los cinco mayores "jugadores" mundiales en sus actividades, considerando que el liderazgo se puede expresar en las dimensiones patrimonial, tecnológica o productiva. Los sectores incluidos en esta estrategia son la industria aeronáutica, petróleo, gas y petroquímica, bioetanol, minería, papel y celulosa, siderúrgica y carnes (Cepal, 2011).
- 18** En el caso centroamericano, la IED proviene de países con sistemas impositivos universales, por lo que el ahorro de impuesto no aumenta la tasa de rentabilidad de la empresa multinacional (mucho menos en empresas filiales; Rodríguez y Robles, 2003).
- 19** Los patrones de cooperación entre las empresas transnacionales y las firmas locales en países en desarrollo han dado lugar a una creciente discusión sobre cómo y en qué medida las empresas locales son integradas en los sistemas de innovación globales (Metcalfe y Ramlogan, 2008).

