



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

IED Y COSTA RICA: OPORTUNIDADES, IMPACTO Y RETOS

Investigador:
CINDE



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

Sección 1. Evolución de la estrategia de atracción de inversiones extranjeras hacia Costa Rica	2
I. Principales motivos que guían los flujos de IED	3
II. Panorama histórico de la inversión extranjera directa en Costa Rica	4
i. Primer período: Flujos de IED motivados por recursos naturales	4
ii. Segundo período: Flujos de IED motivados por un mercado cautivo ampliado	4
iii. Tercer período: Flujos de IED motivados por eficiencia en sectores de menos tecnología	4
iv. Cuarto período: Flujos de IED motivados por eficiencia en sectores de alta tecnología	5
Sección 2. Dinámica de la IED a nivel mundial y ubicación de Costa Rica en ese contexto	6
I. Tendencias mundiales de la IED durante los últimos años	6
II. Ubicación de Costa Rica en el presente contexto	9
Sección 3. Modelo institucional de CINDE. Ventajas y desventajas	10
Sección 4. Factores determinantes de la atracción de inversiones extranjeras	12
Sección 5. Contribución de la IED al crecimiento	13
I. Resumen de los componentes de impacto analizados para Costa Rica	15
i. Aumento en la formación de capital	15
ii. Contribución a la producción nacional	15
iii. Financiamiento de cuenta corriente en balanza de pagos y volatilidad	17
iv. Contribución a las exportaciones y su diversificación	18
v. Generación de empleo, estructura, transferencia de conocimiento, productividad y salario de la fuerza laboral en sectores de alta tecnología	20
vi. Vinculaciones con suplidores locales	22
Sección 6. Sectores productivos susceptibles para la atracción de IED en Costa Rica	23
Sección 7. Obstáculos y retos para el incremento de la IED en los sectores competitivos	27
1. Régimen de incentivos	27
2. Infraestructura de telecomunicaciones	32
3. Recurso humano	32
4. Trámites	34
Bibliografía	35

Sección 1. Evolución de la estrategia de atracción de inversiones extranjeras hacia Costa Rica

I. Principales motivos que guían los flujos de IED

Con el fin de estudiar la evolución de los flujos de IED y de su estructura dentro de un contexto adecuado, se hace conveniente primeramente destacar los motivos básicos que guían las decisiones de inversión directa internacional.

Se puede hablar de tres motivaciones de la IED. Primero, la IED motivada por la posibilidad de suplir el mercado local, es decir, aquella que se instala en un país si el tamaño del mercado lo justifica. En este grupo hay, a su vez, diversas razones por las que el mercado se abre o se expande: a). la desregulación y/o apertura de un sector a la competencia, b). las privatizaciones, c). contratos con el Estado como, por ejemplo, la concesión de obra pública, y d). los tratados de libre comercio. En otras situaciones, la inversión viene orientada por el mercado local existente y toma la forma de comercio al detalle. También en el sector financiero, la inversión viene principalmente motivada por el mercado local, y generalmente se da en la forma de adquisiciones o fusiones.

El segundo tipo de inversión es la motivada por la búsqueda de recursos naturales, más asociada al sector primario y en áreas como la minería, la agricultura y la pesca, entre otras. Esta inversión se ubica en un determinado país por las condiciones climáticas para producir un bien agrícola o por la existencia de yacimientos minerales, como ejemplo.

Finalmente, está la inversión de empresas motivada por la búsqueda de eficiencia; dicho de otra manera, por la reducción de costos. Se trata de empresas que tienen su modelo de producción mundial y lo que hacen es desagregar partes del proceso productivo y decidir en dónde colocan una parte de ese proceso con el propósito de minimizar costos según las características de cada país. La empresa cuya inversión está motivada por la eficiencia busca seguir supliendo su actual mercado externo pero se instala en donde obtengan las mejores condiciones para producir. En ese sentido, es una inversión claramente asociada a la exportación de un producto o servicio.

Cabe apuntar que es en el contexto de este tipo de inversión que CINDE actualmente realiza sus esfuerzos, ya que las características del país propician la venida de empresas multinacionales guiadas por este objetivo, principalmente el hecho de contar con una buena disponibilidad de mano de obra calificada a costos competitivos, y una cercanía geográfica al mayor generador de IED a nivel mundial y a la vez principal mercado de los Estados Unidos. Adicionalmente, esta motivación de la IED es por la que más se compite entre países y, por eso, es de esperar que sea allí donde los esfuerzos de promoción sean más efectivos y tenga mayor sentido hacerlos.

II. Panorama histórico de la inversión extranjera directa en Costa Rica

i. Primer período: Flujos de IED motivados por recursos naturales

En la evolución de los flujos de IED hacia el país se distingue una primera etapa en la que, aparte de las inversiones que desde inicios del siglo XX esporádicamente se venían realizando en infraestructura y comercio, existió una fuerte motivación al uso de recursos por parte de compañías norteamericanas basada en el aprovechamiento de condiciones climáticas y de los suelos para el cultivo de productos agrícolas.

Como ejemplo, desde los años 30 se emitieron contratos-ley a la Compañía Bananera de Costa Rica, subsidiaria de United Fruit Co., iniciándose así la instalación de enclaves bananeros nuestro país. Dichos contratos autorizaban la explotación de grandes extensiones agrícolas a cambio del desarrollo de este cultivo y de otros como la palma africana y el cacao (por medio de su compañía afiliada Palma Tica) en ciertas zonas costeras, la construcción de puertos, el establecimiento de contratos con productores independientes y el pago de impuestos de exportación.

ii. Segundo período: Flujos de IED motivados por un mercado cautivo ampliado

El advenimiento del Mercado Común Centroamericano en el año 1962 significó el establecimiento de una unión aduanera regional y de un mercado cautivo para las empresas que operaban desde dentro de dicha unión, ya que gozaban de altos niveles de protección arancelaria. En virtud de la dificultad de las empresas multinacionales de acceder al mercado regional mediante el comercio internacional, se produjo así en esta etapa un incentivo para éstas –esta vez principalmente industriales y motivadas por razones de mercado- de saltar la barrera mediante la instalación de industrias de integración que pudieran desarrollar economías de escala mediante el aprovechamiento de un mercado regional cautivo, lo cual generó un movimiento importante de IED hacia el país y la región en general. Ejemplos de las empresas instaladas en esta etapa son las transnacionales Firestone, Toshiba y Panasonic. El efecto del nuevo esquema se puede notar si se toma en cuenta que durante la primera mitad de los años setenta, la participación promedio de la industria manufacturera fue del 37 por ciento, mientras que para la segunda ésta se elevó al 63 por ciento.

iii. Tercer período: Flujos de IED motivados por eficiencia en sectores de menos tecnología

Luego de la crisis económica que enfrentaba el país a inicios de los años 80, se implantaron políticas de promoción de exportaciones e inversiones, marcando así el inicio de una estrategia de atracción de IED como tal mediante el

establecimiento de regímenes especiales que comprendían los contratos de exportación, la promulgación de la ley de zonas francas en 1981 y más tarde el régimen de admisión temporal, así como la creación de CINDE, agencia especializada en promoción de inversiones en 1982. Adicionalmente, fue en este período en que el país emprende un programa de liberalización comercial que implica la reducción paulatina de barreras arancelarias y no arancelarias, y que Estados Unidos establece la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (1985). Más adelante, Costa Rica se adhiere al GATT (1990), hechos que sin duda incentivaron los flujos de IED hacia sectores intensivos en mano de obra no calificada.

Las empresas de IED que fueron atraídas en este período básicamente en virtud del aprovechamiento de los costos relativamente bajos en relación a sus países de origen que ofrecía Costa Rica, y se orientaron principalmente hacia los sectores agrícola¹ e industrial², generando una mayor dinámica en el empleo y las exportaciones hacia terceros mercados; el grueso de las empresas instaladas en ese período estuvo en la rama textil, dentro de la cual destacaron empresas como Hanes, Boo Hung y Chass Todd; en otros sectores se instalaron Trimpot, Baxter Healthcare y Conair, las cuales hoy también operan en el país.

iv. Cuarto período: Flujos de IED motivados por eficiencia en sectores de alta tecnología

Como una segunda fase de atracción de la IED por búsqueda de eficiencia, y como producto del fenómeno de la globalización, a mediados de los 90 se instalan operaciones de manufactura de mayor componente tecnológico, y por ende, demandantes de un recurso humano más calificado -y relativamente más caro- que el que en el pasado se venía requiriendo.

La mayor intensidad en conocimiento que caracteriza a las empresas que se instalan en este período, la cual redundaba en una mayor productividad por dólar de inversión y un aseguramiento estricto de la calidad, le permite a la vez al país rentabilizar la inversión educativa y social realizada durante varias décadas. Se instalan así en el país subsidiarias en el área de electrónica compañías como Motorola, DSC y Espion, circunstancia que a inicios de 1998 desembocaría en la instalación de una planta de ensamble y prueba de procesadores de Intel, a hoy el mayor hito en la historia de atracción de inversiones de Costa Rica. Adicionalmente, y dentro del mismo ámbito industrial, se inicia la consolidación de otro sector de alta tecnología en la rama de dispositivos médicos.

Paralelamente, el posicionamiento logrado hasta el momento por Costa Rica en atracción de IED, aunado a los avances mundiales en telecomunicaciones y una reforma en el régimen de zonas francas orientada a permitir la operación de

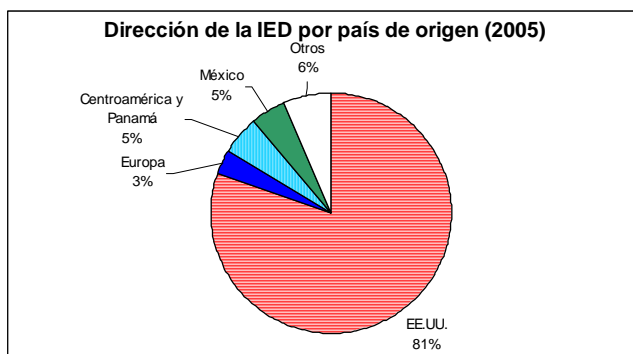
¹ Inversión y co-inversión desde Europa y Estados Unidos en cultivos no tradicionales como macadamia, papaya, mango, melón y ornamentales.

² Textiles, electrónica básica y joyería, principalmente.

compañías de servicios, permite dinamizar la atracción de operaciones de servicios de exportación habilitados por tecnologías de información. Es así como CINDE adoptó a partir del año 2000 una estrategia muy focalizada de promoción de inversión en tres sectores: electrónica, dispositivos médicos y servicios.

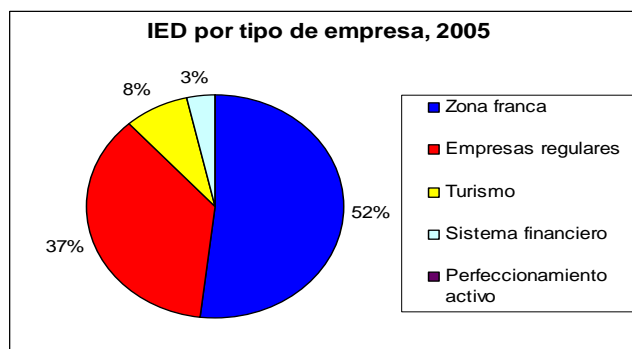
Vale la pena también destacar que, en términos de regímenes especiales, más de la mitad de las empresas de IED utilizan el esquema de zonas francas para su instalación, seguidos por los contratos turísticos como la opción para la gran cantidad de empresas que en los últimos años se han venido estableciendo en nuestro país bajo este sector (Gráfico 2).

Gráfico 1



Fuente: Banco Central de Costa Rica

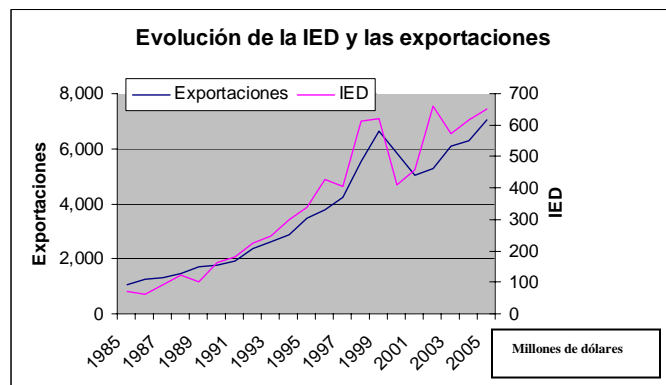
Gráfico 2



Fuente: Banco Central de Costa Rica

Desde este punto de vista, es claro que la motivación principal de la IED por más de veinte años tiene propósitos de eficiencia, en un contexto en donde el país sirve de plataforma de exportación de bienes y servicios para compañías predominantemente provenientes de los Estados Unidos, aspecto que resalta en el Gráfico 3 en el que destaca la alta correlación entre IED y exportaciones.

Gráfico 3



Fuente: Banco Central de Costa Rica

Sección 2. Dinámica de la IED a nivel mundial y ubicación de Costa Rica en ese contexto

I. Tendencias mundiales de la IED durante los últimos años

El análisis de la dinámica mundial exige comprender primeramente las modalidades que en los últimos años ha tomado la inversión en búsqueda de

eficiencia; en este sentido, se habla de greenfield o inversión totalmente nueva a través de subsidiarias, brownfield o reinversión/expansión de una subsidiaria existente, y muy recientemente, del outsourcing o subcontratación, que consiste en la inversión que se da vía contratación de un tercero especializado en su ramo que está ubicada en el país, ya sea de capital externo o nacional.

Adicionalmente, tanto si la casa matriz decide realizar la inversión mediante su propia subsidiaria o a través de un contrato de nivel de servicio con un tercero, la cercanía geográfica relativa con ese tipo de inversión le imprime una connotación genérica de offshore (por ejemplo, Estados Unidos-China) o alternatively, nearshore, si se trata de una ubicación logísticamente cercana (por ejemplo, Estados Unidos-México).

Estas modalidades y conceptos son los que explican de manera general los flujos internacionales de IED por eficiencia tanto en áreas de manufactura como en servicios durante los últimos años, a través de los cuales buscan combinar la reducción de costos con la optimización de la cadena de valor, los aspectos logísticos, la coordinación intracompañía y la atención de clientes en tiempo real.

Según se expone en el último reporte mundial de inversión de la UNCTAD, 2005, después de tres años de descenso la IED global aumentó ligeramente (en un 2 por ciento) en el 2004 para llegar a un total de \$648,000 millones. Es interesante destacar de ese mismo reporte que los flujos de IED destinados a los países en desarrollo alcanzaron \$233,000 millones -la segunda cifra más alta jamás registrada-, con un aumento considerable de un 40 por ciento para llegar a representar así el 36 por ciento de toda la IED en el 2004³. Entre las regiones en desarrollo, el mayor incremento de las entradas de IED tuvo lugar en Asia y Oceanía (46 por ciento), seguida de cerca por América Latina y el Caribe (44 por ciento). Desde la óptica de los países exportadores de IED, casi la mitad de toda la IED provino de tres países específicos: Estados Unidos, Reino Unido y Luxemburgo; no obstante, un aspecto notable es que algunos países en desarrollo, especialmente en Asia, también se han convertido en fuentes importantes de inversión extranjera directa. En resumen, la tendencia global en los movimientos de IED es clara, como se apunta en el mismo reporte⁴: las empresas transnacionales tratan de mejorar su competitividad, tanto ampliando sus operaciones en los mercados en rápido crecimiento de las economías emergentes, como buscando nuevas formas de reducir sus costos (eficiencia).

Esta tendencia ha sido notoria desde hace varias décadas en la industria manufacturera, salvo que ésta se ha venido intensificando a nivel global y además, existen ahora nuevos actores dominantes como China, una economía emergente

³ Para la totalidad de los países, no obstante, Estados Unidos conservó su puesto como primer receptor de la IED, seguido por el Reino Unido y China.

⁴ World Investment Report 2005, p. 19.

que atrae por sus costos significativamente menores, novedosa infraestructura y su gran mercado⁵.

Un ejemplo de globalización en manufactura lo brinda la electrónica de alta tecnología, en donde en compañías grandes las estrategias de eficiencia se basan en conceptos fab, fabless y A/T. La operación fabless se concentra en el diseño y desarrollo de sus productos, por ejemplo, tarjetas de semiconductores en Israel, encargándole la manufactura de las obleas (wafers) para los semiconductores a una subsidiaria fab en Irlanda. Finalmente, la misma corporación puede dedicar una ubicación A/T en Costa Rica al ensamble y prueba de los semiconductores.

La motivación por la eficiencia que exige el sostenimiento de la competitividad está también influyendo en la reubicación de actividades de servicios, incluso actividades altamente intensivas en conocimientos, como la investigación y desarrollo. El Reporte Mundial de Inversiones 2004 indica que el sector de más crecimiento offshore en los últimos años ha sido el de servicios en general. De acuerdo a este mismo reporte, en promedio durante los años 2001 y 2002 los servicios captaban el 66 por ciento del total de los ingresos por concepto de inversión extranjera directa mundialmente. Parte del incremento en los flujos globales de IED en este sector se explicó por el dinamismo en las fusiones y adquisiciones trasfronterizas, cuyo monto total llegó a alcanzar \$381 billones que representa un crecimiento del 28 por ciento en relación al año anterior; precisamente, este tipo de actividades se han tendido a concentrar en un 63 por ciento en este sector⁶ (mayoritariamente en el rubro de servicios financieros).

Desde un punto de vista funcional, resaltan en este mismo sector las funciones corporativas, las cuales en los últimos años han generado flujos muy significativos de IED y reubicación de empleos, principalmente debido al hecho de que los avances en tecnologías de información y comunicación han hecho posible digitalizar la información (voz, datos y video), almacenarla y transportarla a costos bajos, de tal manera que el proveer servicios y el consumirlos no requiere de proximidad física.

Esta modalidad de IED se inició con el offshoring de actividades de tecnologías de información desde los Estados Unidos hacia India durante los años 80, país que ha aumentado su atracción para la IED en una gran cantidad de servicios, convirtiéndose así durante los últimos años en el primer país destino de este tipo de inversión. En la actualidad, las funciones corporativas (back-office) son fuertes candidatas a la internacionalización. Estas funciones incorporan una gran cantidad de áreas, desde los centros de contacto y llamadas, los servicios compartidos de finanzas, contabilidad, recursos humanos, entre otros. Son muchos, y posiblemente ilimitados, los servicios que son sujetos a offshoring. Hoy en día, en India se preparan declaraciones de impuestos de sujetos de otros países, se realizan análisis de mercados y de empresas que firmas financieras

⁵ La exigencia de cumplimiento de contenido local para empresas multinacionales que deseen vender al mercado chino sigue siendo una razón más para la instalación de subsidiarias de varias industrias allí.

⁶ World Investment Report 2005, p. 111.

utilizan en sus mercados de origen, se desarrolla software, por mencionar sólo algunos ejemplos. Se promueve así la eficiencia a través de una mejor división del trabajo internacional, y se demandan en los países receptores recursos más intensivos en conocimiento y habilidades que generan mayor valor agregado y retribución.

En este mismo sentido, y como una extensión particular en el área de servicios, una de las áreas más prometedoras por su impacto en las economías receptoras es el offshoring y outsourcing de servicios de investigación y el desarrollo, a pesar de que como lo señala el Reporte Mundial de Inversión del 2005, esta actividad es a hoy una de las menos internacionalizadas; no obstante, a diferencia de la IED mediante investigación y desarrollo que era común observar hace algunos años (la cual estaba orientada a adaptar productos a las condiciones de cada mercado local), ésta ocurre ahora más por el deseo de aprovechar las masas críticas de talento que existen en algunos países, acelerar el desarrollo de nuevas tecnologías, y naturalmente reducir los costos.

A futuro, se dice que las oportunidades de captar IED en el sector de servicios en general son impresionantes; en estudios recientes se ha estimado que el crecimiento en la demanda de procesos de negocios offshore irá desde \$1,300 millones en el 2002 a \$24,000 en el 2007. A manera de ejemplo, el Cuadro 1 ilustra las características y el crecimiento que experimentó la demanda por este tipo de servicios en Estados Unidos durante los años 90 y principios de la presente década.

Cuadro 1: Crecimiento en las importaciones de los Estados Unidos en servicios directos dentro de la categoría de servicios de negocios, profesionales y técnicos, 1992-2002		
(en porcentajes y millones de dólares)		
Tipo de servicio	Crecimiento anual promedio	Valor 2002
Servicios de computación y procesamiento de datos	31	1,057
Servicios de contabilidad y auditoría	21	716
Servicios de gerencia, consultoría e investigación de proyectos	17	1,188
Servicios de pruebas e investigación y desarrollo	16	1,040
Servicios de capacitación	14	361
Total de servicios privados	7	205,234

Fuente: Informe Mundial de Inversiones 2004, p. 151.

II. Ubicación de Costa Rica en el presente contexto

Dentro de este contexto global de atracción de inversiones, no hay duda de que Costa Rica ha sabido aprovechar el reconocimiento que la inversión extranjera ha brindado a los aspectos que tradicionalmente lo diferencian, como lo son su tradicional estabilidad política, social y económica, su amplio historial en la atracción de empresas multinacionales de renombre, y especialmente, la disponibilidad de mano de obra de calidad a costos competitivos.

Así, se ha logrado consolidar una gran parte de la IED en manufactura, cuya principal característica a hoy es su alta intensidad tecnológica. Si bien es cierto dentro de esta IED una gran parte se ha venido orientando a las aplicaciones en electrónica por más de dos décadas, recientemente resalta por su dinamismo la

rama de dispositivos médicos, también de un elevado contenido tecnológico y con un énfasis en el aseguramiento de la calidad de sus productos, aspectos que serán analizados posteriormente. En términos de lo anterior, y dada su amplia trayectoria en el área de manufactura, se podría indicar que el país cuenta con una amplia credibilidad y ha sido “certificado” en función de lo mismo como un atractivo destino de inversiones dentro del competitivo entorno mundial de atracción de inversiones extranjeras.

Igualmente, es necesario también mencionar el auge que en los últimos años ha mantenido el sector de servicios, específicamente, en cuanto a las operaciones de servicios habilitadas por las modernas tecnologías de infocomunicación. A pesar de que este ha sido un sector de inversión de menor madurez relativa, lo cierto es que el país ha destacado en del contexto internacional por las aptitudes de su mano de obra, las cuales permiten rentabilizar este tipo de inversiones intensivas en conocimientos, según se estudiará en más detalle en la Sección 6.

Finalmente, Costa Rica ha participado modestamente de la aceleración mundial de la IED vía fusiones y adquisiciones, en gran parte debido a la ausencia de programas de privatización y al tamaño relativamente pequeño de su mercado interno, aspectos que explican una gran parte de este fenómeno en otros países de Latinoamérica; sin embargo, a pesar de su carácter esporádico, es importante denotar las significativas adquisiciones de destacadas empresas nacionales que se produjeron durante los últimos tres años, a saber, la participación de las empresas Heineken dentro del capital de Cervecería Costa Rica, Deutsche Post en Cormar (ahora DHL) y Wal-Mart en CARHCO (empresa tenedora de la Corporación de Supermercados Unidos).

Sección 3. Modelo institucional de CINDE. Ventajas y desventajas.

Creada en 1982, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), estableció desde el principio un programa de promoción de inversiones, aunque durante una parte importante de su existencia también realizó actividades en otros campos relacionados con el esfuerzo exportador del país. El principal objetivo de la promoción de inversiones ha sido incrementar la inversión extranjera directa (IED) en Costa Rica, con el propósito de generar empleo, divisas y transferencia de conocimiento y tecnología. En 1984, CINDE fue declarada como institución de interés público.

CINDE se fundó como una asociación privada sin fines de lucro. Esta concepción original obedeció a la necesidad de ejecutar actividades en forma más efectiva en el campo de la promoción de inversiones y exportaciones. En efecto, CINDE ha podido llevar adelante un programa de promoción de IED con todas las ventajas del funcionamiento del sector privado, sobretodo en términos de flexibilidad, independencia y visión del sector privado desde su junta directiva y asamblea de asociados.

No obstante su naturaleza privada, CINDE ha mantenido vinculación con diferentes gobiernos, aunque con grados de intensidad variables según ha sido el nivel de prioridad del tema en la agenda del gobierno, situación que en todo caso no responde en sí misma a la naturaleza privada de la institución. La labor de CINDE en distintas fases de atención a inversionistas se apoya en el gobierno y sus instituciones, así como en entidades privadas relacionadas. Pero la relación se da en doble vía, ya que CINDE apoya al Estado en sus políticas de IED al ser la única institución en el país que realiza la labor de promoción en este campo, sin generar erogación alguna para el Estado. Claro está que, al ser privada, CINDE tiene una influencia limitada especialmente en cuanto al mejoramiento del clima de inversión. En este aspecto, su función es de señalamiento, promoción y facilitación de áreas de mejora y no de ejecución.

La metodología que se ha seguido para promover la IED ha sido similar a la de Irlanda, en el sentido de identificar sectores meta donde el país tiene capacidad de competir, buscar empresas de esos sectores para presentarles la oportunidad de invertir en Costa Rica, brindarles información relevante para su decisión, organizarles visitas al país que les permita recabar mayor información por medio de la facilitación de contactos claves y en general apoyarlos en el proceso de decisión, instalación y operación. La focalización, además, ha logrado centrar los esfuerzos en los tipos de IED donde más se compite frente a otros países y, por lo tanto, donde las agencias de promoción son más efectivas (ver sección 1).

CINDE ha sido considerada como un modelo en cuanto a promoción de inversión⁷ precisamente por esta metodología focalizada en sectores. En ese mismo sentido, CEPAL⁸ también ha reconocido que Costa Rica es el país en América Latina y el Caribe con mayor grado de focalización sectorial en materia de atracción de IED. Esta estrategia tiene la ventaja de que permite hacer una promoción acorde con las fortalezas del país, a la vez que permite concentrar los escasos recursos en unos pocos sectores en lugar de diluirlos en una estrategia muy amplia. El riesgo que existe, al mismo tiempo, es dejar de hacer esfuerzos en otros sectores donde también se pueda competir. Es por eso necesario mantener un escrutinio constante de las tendencias mundiales y de las condiciones del país para identificar nuevos nichos o sectores para atraer IED.

El modelo institucional de CINDE, aunque exitoso, no es suficiente para incrementar significativamente la IED ni para lograr el mayor impacto de ésta en el desarrollo del país. Se requiere un marco de funcionamiento mucho más amplio que se basa en la prioridad que la IED tenga en las políticas de Estado. Entre más alta sea esa prioridad, mayor tenderá a ser la atención a los problemas del clima de inversión y el apoyo de las autoridades en la promoción misma del país. Asimismo, redundará en el establecimiento de objetivos de largo plazo que enmarquen la labor de promoción y permitan un mayor impacto de la IED en el desarrollo del país.

⁷ World Investment Report 2002, p. 232.

⁸ CEPAL (2005), pág. 79.

Sección 4. Factores determinantes de la atracción de inversiones extranjeras

Las variables críticas en las decisiones de inversión de las empresas difieren según la motivación de esa inversión. En el contexto de la IED motivada por la eficiencia (ver sección 2), se podría afirmar que los factores más relevantes son: (a) estabilidad política, medida por riesgo político y de seguridad, (b) estabilidad económica, (c) ambiente regulatorio, sobretodo regulación laboral, (d) aspectos tributarios, (e) disponibilidad y costo del recurso humano, (f) disponibilidad y costo de infraestructura y, en algunos casos (g) proximidad geográfica. Los dos primeros son necesarios pero no suficientes. La verdadera comparación con otros países se inicia cuando se evalúan los otros aspectos.

Igualmente, no sería preciso asignar el mismo peso a todos los factores, ya que esto depende de cada industria específica. Para los sectores de manufactura, por ejemplo, la infraestructura y costo de la energía eléctrica es de mayor relevancia, mientras que para el sector de servicios lo es la infraestructura y costo de las telecomunicaciones. En el tipo de inversión que Costa Rica ha atraído en los últimos años, la disponibilidad del recurso humano se ha tornado crítica porque en ella se basa la posibilidad de considerar al país como sitio de inversión. Además, en algunos casos, los requerimientos se hacen muy específicos en términos de las áreas de formación técnica o profesional que se requieren.

Sin duda, en condiciones de relativa igualdad con otros países competidores, los aspectos tributarios se tornan críticos en la decisión final de inversión. Las empresas, especialmente aquellas con operaciones globales, tienen procesos de planeamiento internacional de impuestos (international tax planning) muy sofisticados que les induce a dar un peso muy fuerte al tema tributario, a la vez que les permite estar enfrentados a propuestas muy generosas de parte de varios países donde están considerando instalarse. El régimen de zonas francas en Costa Rica ha sido precisamente el que ha ofrecido los instrumentos tributarios para competir por la IED; es así como un 52 por ciento de la IED total en Costa Rica para el 2005 se generó bajo este régimen, como se mencionó en la sección 1.

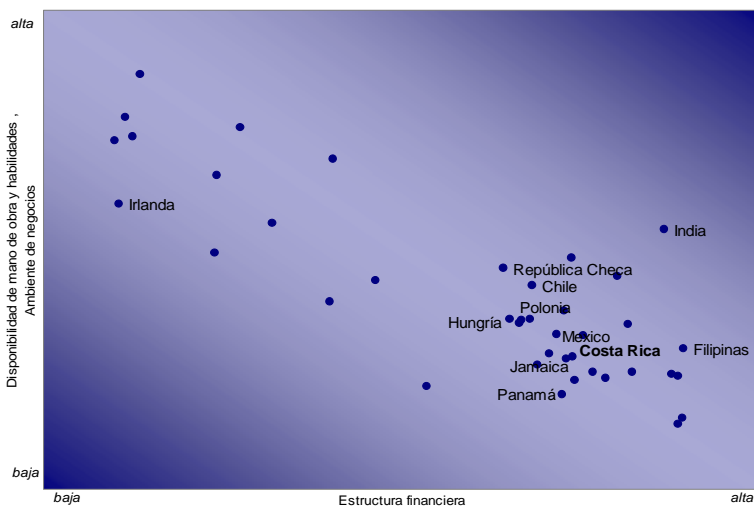
En los sectores de manufactura, la disponibilidad de suplidores es otra variable importante que, en igualdad de condiciones con otros países, pesa a favor de aquél que mejor la satisface. Esto, por cuanto facilita y reduce los costos de logística.

En el caso del sector de servicios habilitados por las tecnologías de información y comunicación, un estudio de A.T. Kearney, firma consultora internacional⁹, indica que las variables críticas de decisión de localización y su peso en la decisión (cifra entre paréntesis) de una empresa son: (a) disponibilidad de recurso humano y habilidades, dentro de la cual destacan los siguientes factores: (i) experiencia relevante (40%), tamaño y disponibilidad de la fuerza laboral (20%), educación (15%), idioma (15%), rotación de personal (10%). (b) ambiente de negocios, dentro de la cual se incluyen: (i) riesgo país (60%), infraestructura (20%), adaptabilidad cultural (10%), seguridad de propiedad intelectual (10%), (c) costos, dentro de lo cual están: (i) costos laborales (80%), costos de la infraestructura (10%), impuestos y costo de regulación (10%). En la variable “disponibilidad de recurso humano y habilidades”, Costa Rica ocupa la posición 35 de 40 países, la

Gráfico 4¹⁰

posición 22 en “ambiente de negocios” y la posición 14 en “costos”. Si una operación de servicios es muy sensible a costos, como en la mayoría de las actividades que Costa Rica está actualmente participando, la ponderación asignada a esa variable será más alta. En ese caso, el estudio de A.T. Kearney pone a Costa Rica en la posición 18 de 40 países.

Los destinos offshore más atractivos



En el sector de dispositivos médicos, las variables que se consideran relevantes son: (a) costos laborales, (b) incentivos fiscales, (c) costos de bienes raíces y (d) infraestructura/logística. Adicionalmente, se consideran los siguientes factores: estabilidad política, disponibilidad del recurso humano, protección de derechos de propiedad intelectual y proximidad con los Estados Unidos. En ausencia del actual régimen de zonas francas, Costa Rica compite favorablemente en relación con República Dominicana, México y Puerto Rico, pero se posiciona por debajo de Malasia y Singapur; si se toma en cuenta los incentivos del régimen de zonas francas, estaríamos en una posición semejante a Malasia, inferior a Singapur y Puerto Rico, y superior a República Dominicana y México¹¹.

⁹ A.T. Kearney (2006).

¹⁰ A.T. Kearney (2005), p. 4.

¹¹ Millenium Research Group (2003), p. 37.

Sección 5. Contribución de la IED al crecimiento

Sin dejar de lado las enormes limitaciones de medición que siempre han restringido la verificación de la teorías existentes sobre los impactos económicos de la IED, en el ámbito académico es generalmente aceptada la hipótesis de que existe una relación positiva entre la IED y el crecimiento económico; de hecho, como se comenta en Larraín¹², los escasos estudios disponibles (sobretudo de índole macroeconómica) sustentan dicha relación, ya sea utilizando análisis sistemáticos o simple evidencia no sistemática.

Una manera de resumir la contribución académica contemporánea en este tema es por medio de los tres canales de impacto que planteó el renombrado economista Paul Romer¹³, a través de los cuales los flujos de IED tienden a asociarse con un aumento en el crecimiento económico en los países en desarrollo. Según este autor, estos flujos principalmente tienden a: i). aumentar el acervo de capital, y por ende la capacidad productiva de la economía, ii). mitigar los desequilibrios externos, y así, sus efectos nocivos sobre el crecimiento mediante su aporte en divisas, y iii). transferir tecnología y conocimientos que contribuyen a incrementar la productividad general de la economía.

Así, la naturaleza de los impactos envuelve dimensiones macro y microeconómicas que conviene considerar en el caso de Costa Rica¹⁴, sin que con esto se pretenda menospreciar la investigación sobre otros efectos cualitativos tradicionalmente más difíciles de conceptualizar y medir, como lo son la reducción en la fuga de cerebros, la introducción de reformas institucionales y de infraestructura (energía, telecomunicaciones) que ha generado la venida de inversiones estratégicas para el país y que se derraman a otros sectores de la economía, así como las adaptaciones curriculares que mejoran la disponibilidad de capital humano local de acuerdo a los requerimientos de empresas globalizadas, entre otras.

En cuanto a experiencias de otros países, conviene mencionar el caso de Irlanda por la similitud con Costa Rica de sus características demográficas y de su enfoque en la promoción de inversión de alta tecnología. A partir de 1993, Irlanda logró crecer a tasas entre el 5 por ciento y 8 por ciento por varios años, dentro de los cuales el empleo (la gran mayoría de alto valor agregado y por ende generando mayores ingresos salariales) creció al 25 por ciento anual. La inversión extranjera directa creció más de treinta veces durante ese período y llegó a representar el 45 por ciento del total de empleos manufactureros¹⁵.

¹² Larraín, Rodríguez-Clare y López-Calva (2003), p. 2.

¹³ Romer, P. (1993).

¹⁴ Como la mayoría de empresas de IED de alta tecnología se ubican bajo el régimen de zonas francas, las cifras utilizadas para realizar las estimaciones de impacto corresponden a las de dicho régimen.

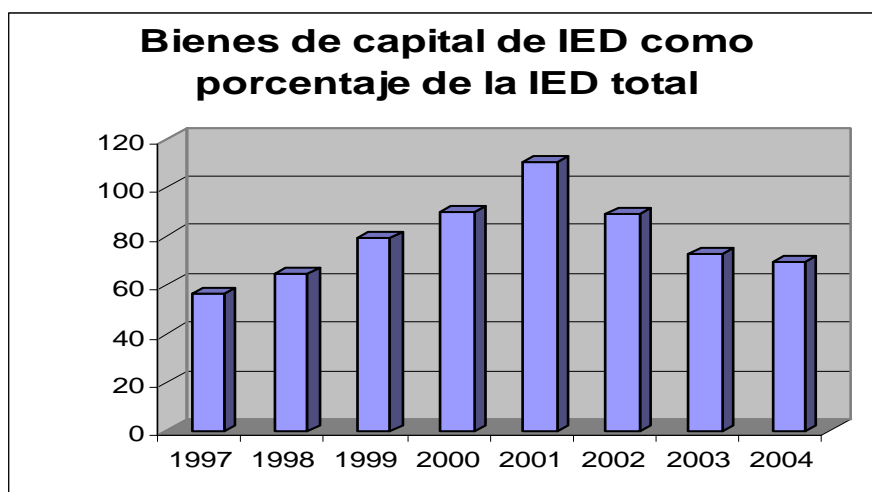
¹⁵ O'Connell, P. (1999), p. 5.

I Resumen de los componentes de impacto analizados para Costa Rica

i. Aumento en la formación de capital

Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, durante los años 1997-2004 la proporción de la IED total que estuvo compuesta por activos fijos (bienes de capital) ha oscilado entre un 60 por ciento y un 80 por ciento de la IED¹⁶, siendo entonces muy representativo el aporte de la IED como fuente de acumulación de capital para la economía.

Gráfico 5



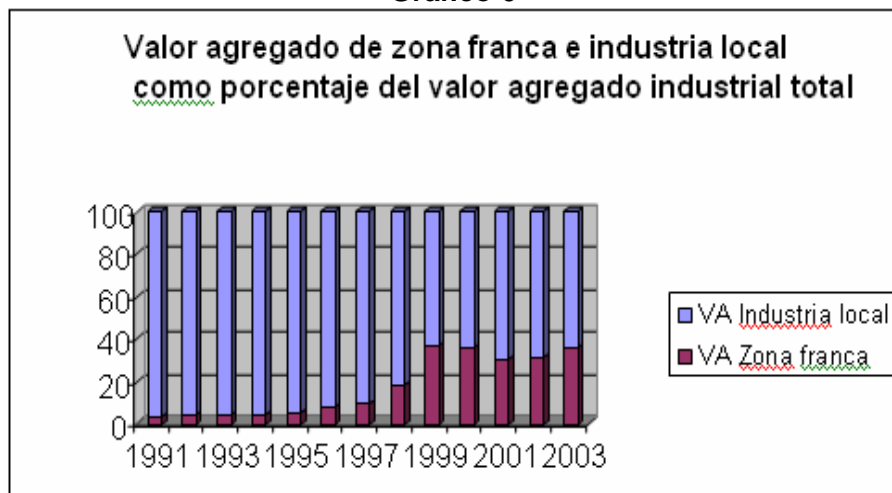
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCCR

ii. Contribución a la producción nacional

En términos del aporte directo de la IED desde el sector real de la economía, se analiza en el gráfico adjunto la contribución relativa al valor agregado industrial por parte de las empresas manufactureras en zonas francas y de la industria nacional durante 15 años.

¹⁶ A este propósito, se obtuvo para el régimen de zonas francas las importaciones de bienes de capital basadas en categorías de uso o destino económico, sin poderse recabar otros componentes como lo son la inversión inmueble y el costo de instalación de los activos, lo cual genera una leve subestimación.

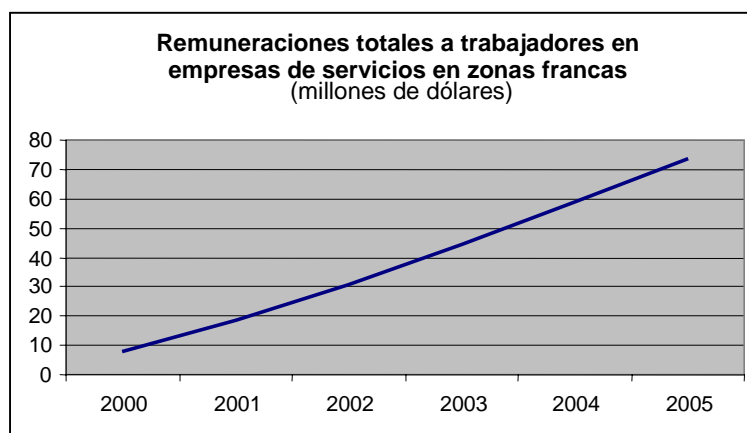
Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCCR

Se puede observar una tendencia ascendente en el aporte de las empresas manufactureras en zonas francas en relación al de la industria manufacturera total del país, el cual para el último año analizado, llega a explicar más de un tercio de ésta; adicionalmente, se genera desde zonas francas una contribución adicional al valor agregado nacional por cuenta de las empresas de servicios instaladas en éstas, la cual si se aproxima por el volumen de salarios, muestra un elevado crecimiento durante los últimos años (con un promedio anual del 56 por ciento), como se puede apreciar en el Gráfico 7¹⁷.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de PROCOMER

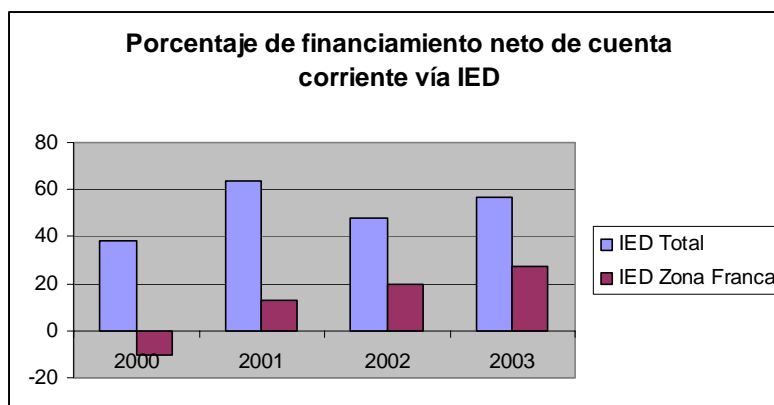
¹⁷ Para fines analíticos, y basado en las características productivas del sector servicios, se utiliza la medición de salarios totales como estimación del valor agregado total para dichas empresas; esto por cuanto no existe una segregación oficial de cuentas nacionales para el sector servicios de zonas francas.

Vale la pena hacer notar que la contribución real a la producción nacional de tan solo la manufactura en zonas francas representa una y medio veces la de nuestros principales productos agrícolas de exportación, más de tres y medio veces la de toda la actividad pecuaria, una y medio veces la de la industria alimentaria, y casi el doble del aporte del sector financiero nacional¹⁸. Cabe destacar que en Rodríguez¹⁹ se determinó que a lo largo del período 1990-2001, el aporte directo del valor agregado en zonas francas al crecimiento económico fue de casi un 10 por ciento.

iii. Financiamiento de cuenta corriente en balanza de pagos y volatilidad

En los últimos años, la economía costarricense se ha caracterizado por un déficit persistente en la cuenta corriente de la balanza de pagos; a la vez, se han podido obtener recursos financieros para cerrar esta brecha mediante flujos de capital externo, principalmente inversión privada directa, de cartera y de créditos comerciales.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BCCR

El gráfico anterior resume el comportamiento de las variables anteriormente mencionadas, en donde destaca que la IED ha proporcionado entre un 50 por ciento y un 60 por ciento del financiamiento neto de la cuenta corriente (tomando en cuenta la repatriación de utilidades). La IED generada por el régimen de zonas francas ha financiado entre un 10 por ciento y un 30 por ciento en los últimos años, con una clara tendencia ascendente.

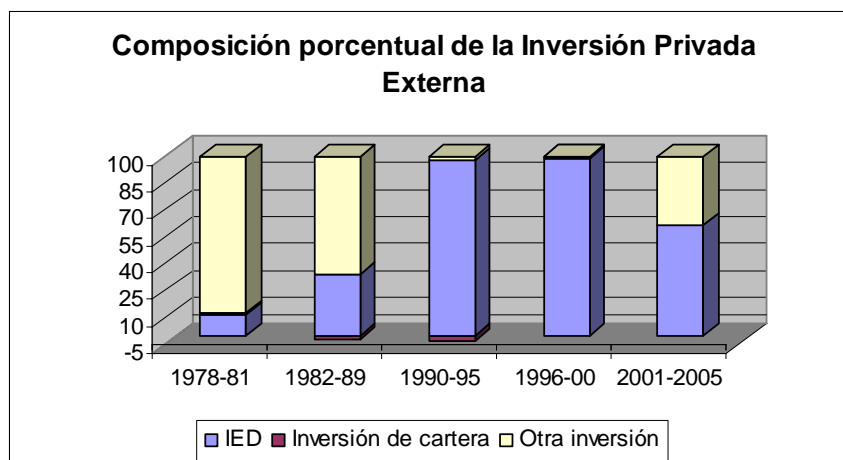
Se dice también que por su estabilidad, la IED es preferible a las demás fuentes privadas. Esto debido a que la IED obedece más a aspectos de largo plazo que a fenómenos especulativos, contribuyendo así a compensar las oscilaciones de los otros movimientos de capital, sobretudo ante situaciones de crisis; Costa Rica

¹⁸ Los cultivos agrícolas incluyen café, banano, piña y melón, los pecuarios el ganado vacuno, porcino y la producción de pollo, leche y huevos, todo de acuerdo a cifras del Banco Central de Costa Rica.

¹⁹ Rodríguez y Robles (2002), p. 7.

muestra una recomposición de los flujos totales de capital privado con un aumento sostenido de la participación de la IED²⁰; en promedio, la inversión directa externa llegó a representar el 85 por ciento y la indirecta el 15 por ciento restante (principalmente la “otra inversión”) durante los últimos quince años.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia de CINDE con base en Balanza de Pagos del BCCR.

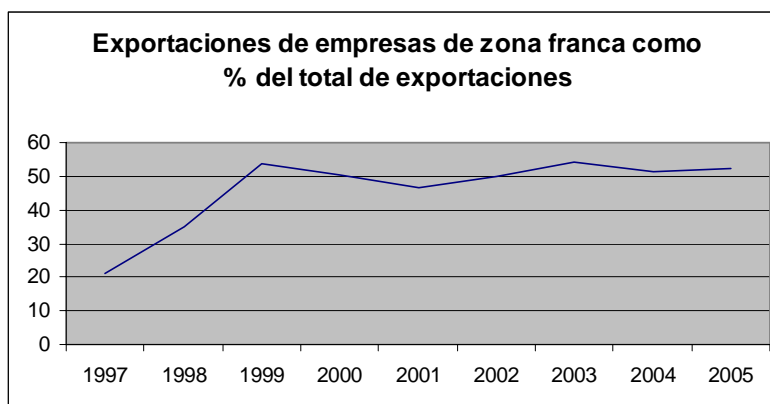
Dentro de la composición de la IED, el componente de utilidades reinvertidas se ha venido convirtiendo en el más relevante a partir del año 2000, con un porcentaje promedio de participación para los últimos cinco de cerca del 60 por ciento; no obstante, no debe olvidarse que para lograr una reinversión sostenida de IED el país debe cumplir las expectativas de estas empresas de tal manera que se justifique su operación local, el cual se relaciona con las características del clima de inversión que un país mantenga.

iv. Contribución a las exportaciones y su diversificación

Debido al gran número de empresas de IED que buscan la eficiencia productiva global mediante su establecimiento en el país, tanto el nivel como la diversificación de las exportaciones nacionales han variado considerablemente en las últimas décadas.

²⁰ El cambio es abrupto a partir los años noventa, cuando se decidió abrir la cuenta de capitales y permitió la tenencia privada de divisas sin que éstas fuera considerada un delito.

Gráfico 10

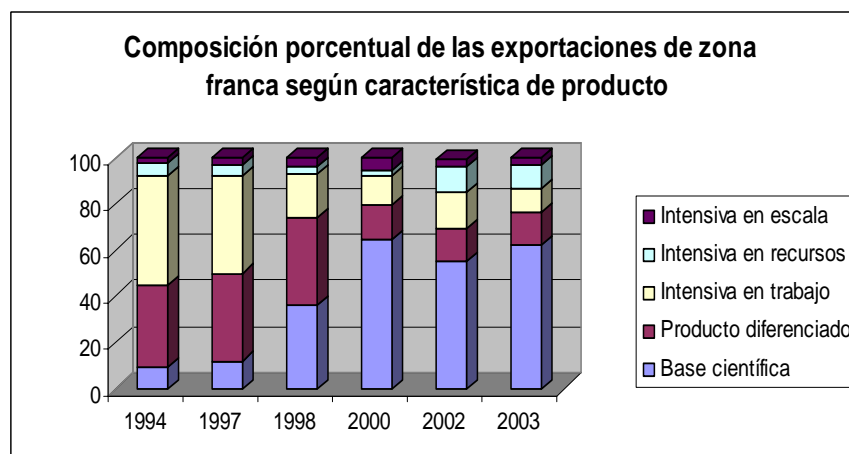


Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BCCR y Procomer

De acuerdo al gráfico anterior, al cerrar el 2005 más del 52 por ciento de las exportaciones totales del país provienen de zonas francas, proporción que se ha tendido a mantener estable durante los últimos cinco años; en total, se exportaron \$3,673 millones (\$2,441 de manufacturas de alta tecnología) desde zonas francas, de donde se exportan más de 1,000 productos a más de 100 diferentes países.

Un reflejo de la diversidad en la canasta exportable que ha generado el incremento en la IED de alta tecnología en zonas francas es el grado de complejidad implícito en los productos exportados, el cual se muestra en el siguiente gráfico, en el cual se puede apreciar que mientras en 1994 los productos que se exportaban eran mayoritariamente intensivos en trabajo, hoy en día el componente científico en las exportaciones del país es mucho mayor que en el pasado.

Gráfico 11



Fuente: Arce et al (2004; 20).

v. Generación de empleo, estructura, transferencia de conocimiento, productividad y salario de la fuerza laboral en sectores de alta tecnología

Como se comentará en más detalle en la sección 6, la IED de los sectores de alta tecnología en zonas francas (i.e. electrónica, dispositivos médicos y servicios de TI) han mostrado una fuerte dinámica en la generación de empleo, el cual creció a un promedio anual de 14.3 por ciento en el período 2001-2005. Hoy día trabajan más de 39,000 empleados en el régimen de zonas francas, más de la mitad de los cuales se ubican en empresas de alta tecnología (comparado con un tercio para en el año 2000). En total, al 2003 se pagaron planillas anuales por un monto mayor a los 130,000 millones, y más casi 53,000 millones de colones en beneficios sociales.

Cuadro 2: Remuneraciones totales y cargas sociales de empresas de servicios y manufactura de zona franca				
	2000	2001	2002	2003
Remuneraciones	77,601	94,613	110,666	130,649
Cargas sociales	31,428	38,318	44,820	52,913

Fuente: Elaboración propia con base en información del BCCR y PROCOMER

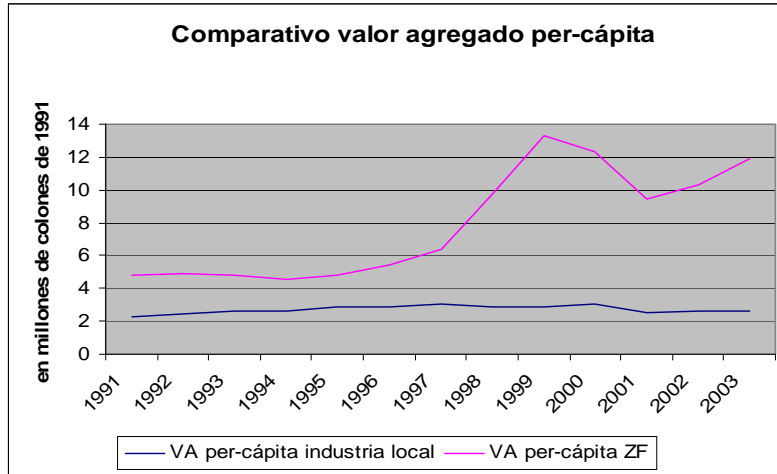
Cabe notar que las empresas de alta tecnología realizan inversiones intangibles que inciden favorablemente en el crecimiento a través de su incidencia en el recurso humano local, toda vez que se produce: a). la transferencia directa de conocimientos técnicos y cultura organizacional con el fin de desarrollar talento local, y b). una constante capacitación especializada²¹ al personal en distintas disciplinas profesionales y técnicas, así como en destrezas complementarias²².

Esas externalidades se esperaría contribuyeran así en última instancia a aumentar la productividad, fenómeno que pone en evidencia por el crecimiento del valor agregado real por trabajador en las empresas de IED; específicamente, en el sector de manufactura se manifiesta una diferencia sustancial de las empresas industriales en zonas francas en relación a las locales, cuya productividad aproximada por este indicador se ha mantenido relativamente constante.

²¹ Una encuesta reciente de CINDE reveló que en la manufactura de alta tecnología un 26 por ciento de la mano de obra es calificada, a la vez que las empresas invierten 4 por ciento de sus gastos en capacitación de su personal.

²² Tales como el dominio del inglés, habilidades de liderazgo, trabajo en equipo y gestión de la calidad.

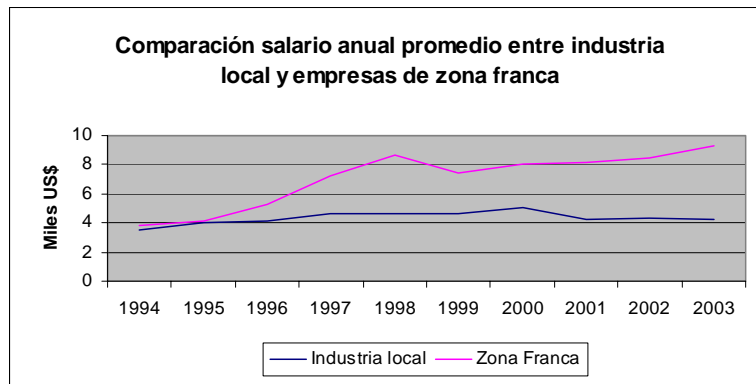
Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BCCR

Este diferencial de productividades es a la vez consistente con el diferencial de los salarios de acuerdo al Gráfico 13. Adicionalmente, es interesante notar que en el caso de los salarios de la industria local, éstos crecieron en un tercio durante los años en cuestión, mientras que los salarios en las empresas de manufactura en zona franca más que se duplicaron durante este mismo periodo.

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BCCR y Procomer

Por otra parte, estimaciones para el período 2003-2005 indican que el salario promedio anual en las empresas de servicios en zonas francas se ha mantenido entre los \$10,000 y \$12,000²³, lo cual refleja una mayor participación relativa de mano de obra calificada que deriva en una mayor productividad y retribución por trabajador en relación al sector de manufactura total antes mencionado. Esta mayor remuneración relativa en el sector servicios implica un mayor efecto multiplicador sobre la economía a través del gasto de los trabajadores en consumo. Así, el impacto total sobre la producción sobrepasa el evidenciado únicamente por las cifras de valor agregado directo.

vi. Vinculaciones con suplidores locales

A pesar de que aún falta mucho para consolidar los procesos de vinculación entre empresas de alta tecnología y los suplidores locales, en los últimos tres años se ha venido notando la creación de más negocios en áreas sustantivas entre éstas; prueba de ello es que en estos últimos tres años se concretaron 3,451 millones de colones (medido solo por la primera venta de la vinculación) en las áreas de metalmecánica y plásticos con un incremento en el último año del 38 por ciento. Durante el 2005, 165 nuevas Pymes se aliaron con empresas de IED (más del triple que en el 2004). Como consecuencia de esto, son ya 980 empleos indirectos los que conllevan dichas vinculaciones.

El beneficio para el suplidor es que, además de lograr mayores ventas, la transferencia de tecnología y de cultura de negocios que éste absorbe le permite a las Pyme vinculadas una mejor inserción en la economía mundial. Aunque al momento existen 250 suplidores locales registrados en el programa de desarrollo de proveedores de Costa Rica Provee (adscrito a PROCOMER), se espera que en un futuro próximo se lleguen a desarrollar más capacidades locales para poder suplir más demandas sustantivas.

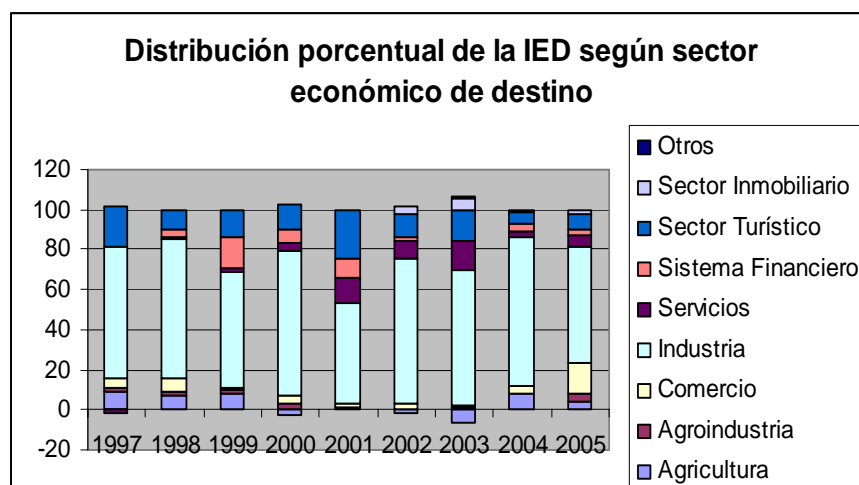
Uno de los casos más exitosos ha sido el de ElectroPlast, quien inició su vinculación mediante la producción de piezas plásticas para Baxter en 1996. Sin embargo, antes que la compañía pudiera convertirse en suplidor necesitó transformar su cultura institucional para obtener su certificación de calidad ISO 9002, llegando a ser la primera empresa nacional en obtener esta certificación. Los negocios con Baxter le abrieron a la compañía las puertas para trabajar con otras firmas multinacionales de equipo médico y electrónico, tales como REMEC y BaByliss/Conair. Como resultado, la compañía ha crecido sustancialmente, hasta cuadruplicar su fuerza laboral. Otro de ellos es DelfiPlast, suplidor para la industria de dispositivos médicos, incluyendo partes plásticas usadas por Arthrocare en el ensamblaje de bisturís láser para lo cual obtuvo el estándar internacional para productos médicos ISO 13485. La compañía además produce bandejas de empaquetado de procesadores y microchips, así como trípodes para cámaras para la compañía multinacionales CPP/Vitec.

²³ De acuerdo al total de sueldos y salarios totales para empresas de servicios en zonas francas reportado por PROCOMER (con cifra preliminar para el 2005).

Sección 6. Sectores productivos susceptibles para atracción de la IED en Costa Rica

Costa Rica ha recibido un flujo creciente de IED durante las últimas dos décadas como parte del proceso global de traslado de operaciones de empresas originarias de países desarrollados (especialmente de los Estados Unidos de América), motivadas por la búsqueda de eficiencia. Durante el período 1997-2005, el sector industrial se ha mantenido como el principal receptor de IED, con un 65 por ciento del total, seguido del sector turístico que ha recibido un 14 por ciento del total, en promedio durante ese período, según lo muestra el Gráfico 14. En el caso del sector de servicios, los flujos de IED no representan adecuadamente la importancia del sector dentro del total, dado que las actividades son intensivas en generación de empleo y no tanto en capital físico. No obstante esta limitación en la medición, también se nota un incremento en su importancia relativa.

Gráfico 14



Fuente: Banco Central de Costa Rica, 2006

Ahora bien, dentro del sector industrial, Costa Rica ha demostrado ser relativamente competitivo en la atracción de algunos sub-sectores específicos durante la última década, a saber, electrónica y dispositivos médicos. Como se indicó en el Gráfico 11, desde el punto de vista de las exportaciones, es clara la evolución hacia productos de base tecnológica. En conjunto, la IED generada por estos dos sectores ha representado un 35 por ciento del total durante la última década, en promedio, y un 42 por ciento si se excluyen los años 2000-2002 cuando el sector de electrónica estaba fuertemente deprimido a nivel global. En contraste con este comportamiento, el sector textil no ha superado el 7.5 por ciento del total en los últimos 8 años, con excepción del año 2000 donde representó un 28 por ciento, como se muestra a continuación.

Cuadro 3. IED en sectores de electrónica y dispositivos médicos											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio	Promedio (sin 2000-2002)
Porcentaje de la IED total	39.1	49.6	30.4	22.9	18.9	20.4	39.6	48.6	44.4	34.9	42.0
Porcentaje de la IED en zona franca	86.1	81.9	83.6	41.3	47.9	59.6	73.0	74.6	85.7	70.4	80.8

Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BCCR

Si vemos las cifras anteriores como proporción de la IED generada dentro del régimen de zona franca, es aún mayor la relevancia del sector electrónica y de dispositivos médicos, ya que, en promedio durante el período 1997-2005, representaron casi el 70 por ciento. Si se excluyen los años 2000-2002 cuando estuvo deprimido el sector de electrónica, ese porcentaje se eleva a un 81 por ciento.

Como consecuencia de la tendencia mundial de las empresas de trasladar actividades de servicios en búsqueda de talento humano y menores costos, Costa Rica ha venido atrayendo una cantidad importante de proyectos de inversión en el sector servicios. Como se discutió en la sección 4, Costa Rica tiene una posición relativamente favorable en este sector, al estar en el grupo de los 40 países más competitivos en dicho sector, ocupando la posición número 21. El sector empleó cerca de 7,000 personas en el 2005, comparado con menos de 1,000 en el año 2000. Más aún, la demanda por empleo tomando en cuenta sólo los planes de expansión de las empresas de servicios ya instaladas en el país, según estimaciones de CINDE, asciende a cerca de 6,000 puestos de trabajo en un período de quince meses entre finales del 2005 y el 2006. No obstante, no parece factible que la fuerza laboral logre satisfacer esa demanda, principalmente por la insuficiencia de personal bilingüe.

En conjunto, los tres sectores meta (electrónica, dispositivos médicos y servicios) representaban un 36 por ciento del empleo generado dentro del régimen de zona franca durante el quinquenio 1996-2000, y ese porcentaje aumentó a un 45 por ciento en el quinquenio 2001-2005. En el 2005, esos sectores ya generaron más de la mitad de los empleos en zonas francas.

La dinámica mediante la cual estos tres sectores se han convertido en fuentes importantes de inversión y empleo para el país ha sido una combinación entre un proceso espontáneo de atracción de empresas de dichos sectores y un proceso proactivo de promoción de las mismas. La atracción fue espontánea porque no estuvo antecedida por un proceso planificado de escogencia de ganadores ("picking winners"). Más bien ocurrió en el sentido contrario, pues su llegada al país señaló una "competitividad revelada" en esos sectores, que fue de seguido

acompañada por una política de promoción focalizada de los mismos (“sector targeting”).

Las razones por las cuales Costa Rica es competitivo en estos sectores son diversas y varían de acuerdo con las necesidades específicas de cada uno (según se comentó en la sección 4). Sin embargo, un común denominador es que la naturaleza de los sectores requiere de una combinación equilibrada entre un recurso humano capaz de alcanzar ciertos niveles de productividad y calidad, y un costo competitivo comparativamente con otros países. Esto está relacionado con requerimientos moderadamente intensivos en personal semi-calificado o calificado²⁴, conocimientos de sistemas de calidad y nivel educativo básico alto, entre otros. Asociado precisamente a un mayor nivel tecnológico, en muchos casos se trata de industrias en las cuales el valor del producto y la productividad del trabajo justifica el pago del nivel de salarios de Costa Rica (relativamente alto en comparación con otros países de América Latina pero generando ahorros importantes en comparación con los países de origen de la IED, particularmente los Estados Unidos de América).

En el caso de los sectores de manufactura –electrónica y dispositivos médicos- se afirma que Costa Rica es apropiado para líneas de producto con corridas de producción de volumen bajo y medio, y también para productos hechos a la medida, áreas en las que China no es tan competitivo. En general, además, se puede afirmar que esos sectores de manufactura son relativamente intensivos en mano de obra.

Ahora bien, ¿por qué otros sectores, en particular el sector textil, ya no son tan atractivos para seguir atrayendo IED? Como se indicó, la inversión de este sector ha representado un porcentaje bajo del total de la IED en la última década. En este caso, Costa Rica ya no es tan competitivo porque los requerimientos de recurso humano no justifican el pago del nivel de salarios del país y, dado el valor relativamente bajo de los productos de ese sector y su bajo nivel tecnológico, se requiere un país con salarios más bajos. Este argumento también se puede aplicar a algunos segmentos de la electrónica, en los cuales el valor del producto y los requerimientos del recurso humano calzan con un país de menores costos labores, usualmente asociados a menor nivel de calificación.

Para ilustrar con algunos datos la discusión anterior, resulta valioso resaltar lo que indica la medición de la relación productividad/salario calculada en el Reporte de Competitividad Global (World Economic Forum 2004-2005). En esa variable, Costa Rica ocupa la posición 47 de un total de 117 países, aunque en años anteriores estaba dentro de los primeros 30 lugares.

²⁴ CINDE estimó que cerca de un 26% del recurso humano de las empresas de alta tecnología es calificado.

Cuadro 4. Productividad y Pago	
	Posición
Singapur	2
Malasia	5
China	13
Chile	18
Canada	20
El Salvador	30
Israel	35
Irlanda	44
Costa Rica	47
India	51
Panamá	62
México	68
Brasil	77
Filipinas	79
Argentina	91

Fuente: Reporte Global de Competitividad 2005-2006, p. 609.

Como complemento de estos argumentos, es importante mencionar que los testimonios de empresas ya establecidas resaltan las características del recurso humano costarricense como una gran fortaleza del país:

“La inversión significativa hecha por el gobierno y el pueblo de Costa Rica en educación e infraestructura han hecho de su país una ubicación excelente para productos manufacturados de alta calidad” (Gordon Bourns, CEO, Bourns Inc.)

“Los empleados de la planta Hospira Costa Rica son altamente educados, talentosos y trabajadores. Son el corazón de nuestra operación y una de las razones por las que estamos en Costa Rica” (Jonathan Waldron, Gerente, Hospira Costa Rica).

“Arthrocare está muy orgullosa de su operación en Costa Rica. Estamos extremadamente impresionados de los gerentes y empleados educados, experimentados y talentosos que forman nuestro equipo en Costa Rica. Iniciaron y pusieron a funcionar nuestra planta de manufactura muy rápidamente y continúan produciendo un apoyo crítico y de alta calidad a nuestra compañía” (Michael Baker, Presidente y CEO, ArthroCare Corp.)

En el caso de la inversión turística, si bien es cierto la mayor proporción de la IED que viene a Costa Rica no está asociada o motivada por el mercado local, en el caso de esta industria el mercado sí es el factor determinante. Las empresas que buscan instalar algún tipo de infraestructura hotelera o relacionada al turismo, lo hace motivada por la afluencia creciente de turistas al país. En efecto, actualmente llegan al país cerca de 1.5 millones de turistas y se espera que esa cifra llegue a 2.3 millones en el 2012 de acuerdo a estimaciones del ICT. En este

contexto, los inversionistas identifican una oportunidad de hacer proyectos turísticos rentables y es por eso que este sector de inversión se está transformando en uno de gran importancia, sobretodo hacia el futuro.

Sección 7. Obstáculos y retos para el incremento de la IED en los sectores competitivos

La posición competitiva de Costa Rica podría mejorar sustancialmente si se mejoran ciertas áreas del clima de inversión. En particular, existen cuatro campos en los cuales es indispensable actuar en el corto plazo: régimen de incentivos, telecomunicaciones, recurso humano y trámites.

1. Régimen de incentivos

¿Por qué el actual régimen de incentivos bajo zona franca debe modificarse? De conformidad con el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), a partir de diciembre del 2009, Costa Rica no podrá mantener el régimen de zona franca en la forma como existe ahora. Este Acuerdo cubre a todos los países miembros de la OMC, aunque la fecha para cumplir con las obligaciones del mismo difiere entre países (o grupos de países). Las subvenciones prohibidas en este Acuerdo son “aquellas cuya concesión está supeditada al logro de determinados objetivos de exportación o a la utilización de productos nacionales en vez de productos importados”. Están prohibidas porque éstas están destinadas específicamente a distorsionar el comercio internacional de mercancías y, por consiguiente, es probable que perjudiquen al comercio de los demás países”. Algunos de los incentivos otorgados bajo el régimen de zona franca en Costa Rica no cumplen con este Acuerdo dado que en algunos casos están dirigidos precisamente a empresas que son exportadoras. Específicamente, una empresa de manufactura puede ser beneficiaria del régimen si exporta el 75 por ciento de su producción, así como si cumple otra serie de requisitos menores.

Recordemos que el régimen de zonas francas otorga exoneración total de una serie de impuestos (importación y de ventas sobre materias primas y bienes de capital, impuesto sobre la repatriación de utilidades, patentes municipales e impuesto sobre la renta). En el caso del impuesto sobre la renta, la exención es total durante los primeros ocho años del contrato y del 50 por ciento en los cuatro años restantes.

De acuerdo a lo recién señalado, la OMC no prohíbe el otorgamiento de incentivos o subsidios en general, sino de aquellos que estén basados en criterios de desempeño exportador (porcentaje mínimo de exportación de la producción).

¿Por qué sí es relevante el nivel de impuestos para atraer IED a un país? El esquema tributario de los Estados Unidos, el cual se discutirá posteriormente, es precisamente el que lleva a las empresas a tomar ventaja de tasas de impuesto relativamente bajas en otros países. En ese contexto, además, es que muchos países compiten fuertemente por atraer inversión extranjera directa por medio del

otorgamiento de tasas bajas de impuesto sobre la renta o incentivos tributarios. Costa Rica ha podido competir adecuadamente por esa IED gracias al régimen de zona franca, y es por eso que la adaptación de este régimen a las obligaciones con la OMC debe, simultáneamente, mantener un tratamiento tributario competitivo.

Para comprender mejor la importancia del tratamiento tributario y/o de los incentivos fiscales para los inversionistas extranjeros, es necesario explicar cómo funcionan algunas de las normas tributarias en los Estados Unidos –principal país de origen de la IED en Costa Rica. Primera regla: las empresas residentes de los Estados Unidos pagan impuestos sobre los ingresos que generan en cualquier país del mundo (renta mundial) a una tasa del 35 por ciento sobre el ingreso neto. Sin embargo, y ésta es la segunda regla, ese impuesto se paga en los Estados Unidos sólo cuando se distribuyen dividendos, con excepción de algunas categorías de ingreso (dividendos, intereses y royalties). Tercera regla: cuando el ingreso es gravado en los Estados Unidos, se permite acreditar el impuesto sobre la renta pagado sobre fuentes externas de ingresos, con algunas excepciones como los impuestos sobre activos, entre otros²⁵.

El diferimiento del pago del impuesto sobre la renta (“tax deferral”) consiste, entonces, en que el ingreso de las actividades foráneas de subsidiarias de empresas estadounidenses generalmente NO está gravado en los Estados Unidos hasta que se repatrie ese ingreso y se pague un dividendo. Esto significa que las empresas pueden mantener utilidades retenidas fuera de los Estados Unidos sin pagar impuestos, y utilizar esas utilidades como capital de trabajo o para reinversiones en el exterior. Byrne señala que cambios recientes en la normativa tributaria de los Estados Unidos (IRS Reg. 301.7701) han incluso facilitado el diferimiento de impuestos. El objetivo de los Estados Unidos es mantener la competitividad de inversionistas americanos y evitar que las compañías no se incorporen en los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta este marco normativo de los Estados Unidos, es claro que el impuesto efectivamente pagado en un período posterior a aquel en que se generó la contingencia tributaria, es menor, puesto que la empresa obtuvo un rendimiento real de ese dinero durante ese período durante el cual disfrutó del diferimiento. Es por esta razón que para los inversionistas es importante la tasa de impuesto sobre la renta que paguen fuera de los Estados Unidos, porque entre menor sea ésta, mayor es la posibilidad de disfrutar de los beneficios del diferimiento. De hecho, entre más fuertemente gravada esté una subsidiaria extranjera en el país en el que opera, mayor es la tasa de distribución de dividendos²⁶. En ese sentido, también existe evidencia de que las tasas de impuesto en los países anfitriones están asociadas con menores inversiones directas por parte de empresas multinacionales de los Estados Unidos: las subsidiarias instaladas en países con

²⁵ En Byrne, P. (2004).

²⁶ Desai, M.A. y otros (2006), p. 20.

tasas de impuesto sobre la renta un 10 por ciento más altas tienen un 6.6 por ciento menos activos²⁷.

¿Qué están haciendo los países en el tema tributario y de incentivos para atraer IED? Para atraer más inversión, entonces, son cada vez más los países que ofrecen beneficios tributarios o tasas bajas de impuesto sobre la renta. Incluso, a nivel estatal, los Estados Unidos ofrece una serie de incentivos para las industrias; por ejemplo, 41 estados ofrecen alguna exención del impuesto sobre la renta de empresas²⁸. En el Cuadro 5 se presenta la situación de Costa Rica, Irlanda y Malasia en cuanto al uso de diferentes instrumentos fiscales y no fiscales para atraer inversión. En éstos, así como la mayoría de los países, la tasa nominal de impuesto sobre la renta nunca se aplica para cierto grupo de empresas o inversiones, dada la gama de exenciones, deducciones y créditos fiscales existentes. En el caso de Malasia, por ejemplo, la tasa de impuesto sobre la renta para las empresas es del 28 por ciento, pero existen diferentes esquemas bajo los cuales las empresas terminan pagando una tasa mucho menor o incluso de cero. En empresas de alta tecnología, por ejemplo, se permite aplicar un 60 por ciento del gasto de capital incurrido en determinado período contra el ingreso neto a ser tasado en el pago del impuesto sobre la renta. En el caso de empresas de “estatus pionero”, se exonera en un 70 por ciento el ingreso neto para el pago del impuesto sobre renta, y así sucesivamente. En Irlanda el impuesto sobre la renta para todas las empresas es del 12.5 por ciento, y además, el gobierno otorga subsidios por varios conceptos, dentro de los cuales destaca la creación de capacidad-país en investigación y desarrollo (I&D), la capacitación a la mano de obra y la compra de activos.

Cuadro 5. Comparativo Incentivos			
Incentivo	Costa Rica (RZF)	Irlanda	Malasia
Exención de impuestos de importación sobre materias primas, incluso combustibles	100%	100% (si reexporta fuera de la UE)	100%
Exención de impuestos a la importación de maquinaria y equipo	100%	(ver exenciones a la renta)	100%
Tasa del impuesto sobre la renta	30%	12.5%	28%
Exención al impuesto sobre la renta	100% por 8 años, 50% siguientes 4 años (los plazos se extienden a 12 y 6 años en	Se permite deducir de la renta el 12.5% anual sobre el costo de maquinaria y equipo. Se permite deducir de la	<u>Régimen pionero:</u> 70%-100% de la base imponible exenta según tipos de productos, actividades y regiones estratégicas, hasta por 5

²⁷ Desai, M.A. y otros (2006), p. 18.

²⁸ Site Selection (2005), p. 718-720.

	zonas de menor desarrollo)	renta el 4% anual sobre el costo de edificaciones.	años (renovables por única vez en el caso de proyectos de importancia nacional, corredor multimedia y vinculaciones). Régimen de deducciones por gastos de capital: Deducciones del 60%-80% de gastos de capital, aplicables hasta por 70%-100% de la base imponible según tipos de productos, actividades y regiones estratégicas, hasta por 5 años (con deducción del 100% y aplicación del 100% en el caso de proyectos de importancia nacional, corredor multimedia y vinculaciones).
Exención de impuestos sobre los activos	100% por 10 años	(ver exenciones a la renta)	tasa variable según localidades
Exención de impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	No hay impuestos municipales ni regionales	No se imponen impuestos municipales
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	Hasta 25% en manufacturas, 50% para servicios	Ninguno	Ninguno
Incentivos para capacitación	Servicios gratuitos y programas a la medida del INA	(ver subsidios de empleo)	Doble deducción del impuesto sobre la renta por gastos de capacitación en instituciones selectas.
Investigación y desarrollo	Ninguno	Crédito fiscal de 20% sobre el gasto incremental en I&D.	La compañía que realice I&D in situ puede aplicar por una deducción de gastos de capital de 50% realizada dentro de 10 años, aplicable a la base imponible hasta por 70%. Estas compañías también pueden aplicar para una renovación del estatus pionero por otros 5 años, o del de deducciones de gastos de otros 10 años. Para los gastos de I&D que no sean de capital, y las donaciones y pago

			de servicios a institutos de investigación local, se puede utilizar una doble deducción. Los gastos de I&D incurridos durante el disfrute del régimen pionero se pueden acumular y arrastrarse hacia delante y deducirse después del período de expiración de dicho estatus.
Arrastre de pérdidas	5 años	Ilimitado	Ilimitado
Subsidios	Ninguno	Se ofrecen a).subsidios para la compra y desarrollo de plantas, edificios y equipo nuevo, b).subsidios a la creación de empleo (se aprueba un monto por cada empleo creado), c).subsidios a la capacitación para mejorar sustantivamente las habilidades del personal, d).subsidios a la capacidad de país en I&D (incluyendo gastos en la provisión de sitios, locales, plantas o equipo, salarios y sueldos, materiales, servicios y consultorías, estudios y adquisición de tecnologías), y e).subsidios a programas de leasing (para costos sobre maquinaria y equipo arrendado, con el beneficio de que el subsidio pasa al subsidiado por la institución de crédito en la forma de tasas reducidas).	Ninguno

Fuente: Elaboración propia obtenida de las Agencias de Promoción de Inversión de los países citados.

Es en este contexto dentro del cual Costa Rica compite por la IED. De ahí la necesidad de ofrecer condiciones que no nos dejen fuera de esa competencia. Si bien es cierto el factor tributario no es el único factor determinante ni el más importante, sí es cierto que en igualdad de condiciones, se convierte en un elemento crítico de la decisión.

2. Infraestructura de telecomunicaciones

En materia de telecomunicaciones, las empresas que operan en el país han logrado tener una infraestructura y servicio razonablemente buena. Si así no fuera, no sería posible tener un sector de servicios –intensivo en el uso de telecomunicaciones– tan dinámico como el que tenemos. Sin embargo, precisamente para esas empresas que hacen uso intensivo de las telecomunicaciones por la naturaleza de su actividad, es muy importante contar con un servicio y costo cada vez más competitivo, además de contar con la infraestructura de punta. Veamos el tema del costo: el Cuadro 6 muestra las tarifas por medio circuito a los Estados Unidos, recopiladas por el Comité de Acción Regional de Latinoamérica de AT&T, para Costa Rica y Panamá (utilizado como referencia por la cercanía geográfica y, por ende, comparabilidad de las cifras). Dicho cuadro presenta información sobre diferentes anchos de banda utilizados por empresas grandes. Aunque la diferencia se redujo hacia finales del 2005 por la disminución de tarifas en Costa Rica, persiste aún una brecha significativa que oscila entre 68 y 200 por ciento según el ancho de banda.

Ancho de banda	Panamá	Costa Rica	% Diferencia
T1	\$2,555	\$4,300	68
E1	\$3,450	\$4,300	25
DS (3)	\$12,000	\$35,900	200

Fuentes: datos de LA RAC. Encuestas de Red, marzo 2005 y de tarifas de RACSA, octubre 2005.

En cuanto al tema de actualización o modernización de la infraestructura, el principal reto es el ritmo al cual se va dando esa actualización. Desafortunadamente, la evidencia ha mostrado que existe mucha lentitud en la capacidad del ICE de instalar nueva infraestructura como ocurrió con Internet Avanzada. Actualmente, se encuentra en trámite la instalación de un cable submarino en el Pacífico para dar redundancia a los cables submarinos en el Atlántico. De nuevo, la pregunta y el reto es cómo hacerlo en un período razonable de tiempo.

Finalmente, el nivel de servicio de un proveedor único es un tema crítico. Actualmente, muchas de las empresas usuarias más grandes del servicio de telecomunicaciones están a la espera de la firma de Acuerdos de Nivel de Servicio (SLA's por sus siglas en inglés), acuerdos que tienden a ser la norma con los proveedores en todos los países. En el caso de Costa Rica, éste también ha sido un proceso lento y, además, los acuerdos no podrán tener el componente de la multa que es usual con los proveedores internacionales, y que es esencial en este tipo de acuerdos.

3. Recurso humano

El recurso humano ha sido la principal fortaleza del país para la atracción de IED. Sin embargo, hay varias dificultades que podrían poner en riesgo esta condición: primero, el tamaño de la fuerza laboral bilingüe, segundo, la insuficiencia de fuerza

laboral en ciertas áreas de formación profesional y técnica y, tercero, la regulación obsoleta de las jornadas laborales. El tema del bilingüismo y, particularmente, el dominio del idioma inglés, es fundamental para las empresas que invierten en Costa Rica, y aunque es muy importante para el sector servicios, no lo es exclusivamente para dicho sector. Actualmente, se percibe que la oferta laboral bilingüe no está creciendo al mismo ritmo de la demanda tanto de empresas establecidas como de aquellas que están explorando la posibilidad de establecerse. Cada vez es menor la proporción de personas reclutadas en relación con las ofertas recibidas por las empresas y mayor es el porcentaje de personal “reciclado” entre empresas similares. Aunque se han impulsado importantes iniciativas con el INA, los colegios técnicos y algunas universidades, el problema persiste y se traduce en pérdida de oportunidades de empleo para los costarricenses. Como se indicaba en la sección 6, el sector servicios ha sido uno de los más dinámicos ya que hace seis años se empleaban a alrededor de 1,000 personas y al finalizar el 2005 eran cerca de 7,000 personas. Este crecimiento podría ser mayor si se contara con la oferta laboral adecuada ya que las necesidades de las empresas responden a una tendencia mundial de trasladar actividades de servicios a países donde esté el talento humano adecuado a un costo competitivo.

El otro tema que representa uno de los factores críticos en la decisión de localización de las empresas, es la disponibilidad de fuerza laboral con formación en áreas específicas. En particular, es cada vez más importante tener población con mayor nivel de educación en áreas relacionadas con las ciencias y las matemáticas, en donde Costa Rica tiene mucho espacio para mejorar. En el plazo inmediato, se percibe escasez de profesionales y técnicos en el área de informática, así como de profesionales en ingeniería electrónica y mecánica.

Entre más alto el nivel tecnológico de las industrias y los procesos que se establezcan en el país, además, mayor será el requerimiento de un recurso humano calificado. Hacia futuro, esta evolución es importante no sólo por la posibilidad de atraer empresas que realicen actividades de mayor valor agregado, sino porque permitiría a este segmento de la población obtener empleos de mayor remuneración. Al mismo tiempo, dota al país de una condición ventajosa para competir más por valor que por costo, haciendo con ello la inversión mucho menos vulnerable. Además, como se discutió en la sección 2, cada vez es mayor la tendencia de las empresas de trasladar al exterior las actividades de investigación y desarrollo, donde este tema es aún más relevante. Para avanzar en esta dirección, un paso indispensable es la mayor vinculación de las empresas con el sector académico. Esto permitiría orientar mejor las vocaciones de los jóvenes, adaptar los programas curriculares a las necesidades de las empresas y también promover la investigación aplicada que responda también a proyectos del sector productivo.

Finalmente, es necesario modernizar el Código de Trabajo para flexibilizar las jornadas laborales, de acuerdo con el funcionamiento de las empresas. Esto redundaría no solamente en mayor competitividad para el país, sino también en

jornadas, que en muchos casos son preferidas por los empleados. En el estudio reciente²⁹, Costa Rica se ubica en una posición mayor a 70 de un total de 155 países en un ítem denominado “contratación de empleados”. Una de las variables que componen este indicador es precisamente la inflexibilidad de las jornadas laborales.

4. Trámites

En el tema de trámites las áreas de acción son muy amplias, y en esta sección nos referimos únicamente a los más frecuentes que afectan a empresas instaladas en zonas francas.

En primer lugar, desde el punto de vista de la facilidad de hacer negocios, existen varias limitantes en la gestión aduanera del país. Primeramente, los horarios restrictivos en las aduanas obligan a las empresas a mantener niveles de inventarios elevados y a la contratación laboral en horas extras para cumplir con dichos inventarios, con el consecuente efecto negativo sobre su competitividad. Adicionalmente, se producen atrasos significativos cuando el trasiego de mercancías en zonas alejadas requiere de inspección física a cargo de funcionarios que deben trasladarse desde otras aduanas, circunstancia que afecta particularmente la instalación en esas regiones, en virtud de lo cual es necesario limitar la duración de estos procesos de inspección y despachar permanentemente funcionarios aduaneros en sitios estratégicos. Finalmente, y a pesar de que ésta ha sido un área que por su posible impacto en el desarrollo industrial nacional se ha tratado de promover en el pasado, persisten una serie de obstáculos legales que restringen las vinculaciones efectivas entre empresas de IED y los suplidores locales. En relación a esto, es urgente revisar el flujo de procesos relacionados con las vinculaciones entre empresas en zonas francas y aquellas ubicadas en el régimen aduanero local. En segundo término, los trámites migratorios son un elemento clave en una época en donde las características propias de las empresas de IED exigen procedimientos expeditos para el ingreso y ejercicio de las labores propias de los funcionarios entre las diferentes filiales. En relación con lo anterior, se requiere asignar recursos y restablecer la agilidad a estos procedimientos, para lo cual un mecanismo ideal de coordinación efectiva en este sentido podría ser la constitución de una ventanilla única de atención a dichos ejecutivos. Finalmente, es necesario revisar los trámites para la instalación de empresas, los cuales implican una coordinación estrecha con varias entidades y el seguimiento a varios procedimientos, dentro de los cuales destacan los permisos de salud, ambientales y de construcción, así como el otorgamiento del régimen de zonas francas a las empresas. En este último punto, el conjunto de pasos existentes y su duración establece atrasos y también costos inesperados para las empresas que deciden instalarse bajo el régimen de zonas francas.

²⁹ Doing Business in 2005 (2005).

Bibliografía

Arce, Gilberto. Monge, Ricardo. Rosales, Julio. 2004. Análisis Costo Beneficio del Régimen de Zonas Francas. CAATEC.

A.T. Kearney. 2006. A.T. Kearney Global Services Location Index 2005.

A.T. Kearney. 2005. A.T. Kearney's 2004 Offshore Location Attraction Index. Making Offshore Decisions.

Byrne, P. Abril, 2004. "United States Companies Operating in Latin America: Tax Issues". Inter-American Development Bank: Economic and Sector Study Series, Washington.

CEPAL. Abril, 2005. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2005 (LC/G.2309-P/E). Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Desai, M.A., Foley, C.F. y Hines, J.R. February, 2006. "Taxation and Multinational Activity: New Evidence, New Interpretations". Research Spotlight.

Foro Económico Mundial. 2005. Reporte Global de Competitividad 2005-2006. Ginebra, Suiza.

Millenium Research Group. November, 2003. Opportunities for Medical Devices FDI in Costa Rica. Toronto.

Larraín, López-Calva y Rodríguez-Clare. 2003. Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America.

O'Connell, P. 1999. Astonishing success: economic growth and the labour market in Ireland. Employment and Training Papers, Employment and Training Department.

Rodríguez, Andrés. Octubre, 2002. Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿cómo fomentarla en el marco de la OMC? Academia de Centroamérica, San José.

Romer, Paul. December, 1993. Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development. Journal of Monetary Economics, 32 (3).

Site Selection Magazine, November, 2005.

World Bank. 2005. Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth. Washington.

UNCTAD. 2002. World Investment Report 2002. Transnational Companies and Export Competitiveness. Geneva.

UNCTAD. 2004. World Investment Report 2004. The Shift Towards Services. Geneva.

UNCTAD. 2005. World Investment Report 2005. Transnational Companies and the Internationalization of R&D. Geneva.