



# DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

## PRINCIPALES DETERMINANTES Y EFECTOS EN EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL

Informe final

Investigador:

**Jorge Mario Martínez Piva**  
**René A. Hernández**

Agosto, 2011

**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

Introducción .....	2
A. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) .....	4
1. Los determinantes de la IED: estrategias empresariales .....	4
2. Principales efectos económicos de la IED.....	5
2.1 Efectos sobre la producción y el crecimiento.....	6
2.2 ¿Cómo beneficiarse de la IED?.....	7
B. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED .....	12
1. Flujos de IED y efectos en la balanza de pagos.....	12
2. Generación de empleo asociado a la IED .....	14
3. Sectores de destino de la IED .....	16
4. Países de origen de la IED .....	20
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 exonera a los sectores más dinámicos .....	27
3. La IED en las regiones rezagadas ¿polos de desarrollo o desarrollo de polos? .....	28
D. POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA IED.....	34
1. Política industrial .....	34
2. Apoyo a los “campeones nacionales” .....	38
3. Hacia una política integral de fomento del desarrollo de los sectores productivos....	39
E. CONCLUSIONES .....	41
BIBLIOGRAFIA.....	43

## Resumen

La presente ponencia estudia los principales determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional. Para hacer un acercamiento al tema, es trascendental reconocer que la Inversión Extranjera Directa (IED) en Costa Rica ha jugado un doble rol de gran importancia: por un lado es un elemento central de la estrategia de promoción de las exportaciones y por otro, compensa en alguna medida las bajas tasas de inversión del país, fortaleciendo la débil formación bruta de capital fijo y así generando empleos. En el país existe una alta concentración de IED vinculada a la exportación, lo cual evidencia una estrecha relación entre la entrada de inversiones transnacionales con motivos de transformación de los productos o servicios para su posterior exportación.

No obstante, la estrategia prevaleciente de las empresas transnacionales instaladas en Costa Rica se concentra en la búsqueda de eficiencia a través de reducción de costos y sofisticando la IED en cuanto al contenido tecnológico y su intensidad de conocimientos. Para promover el desarrollo nacional, es fundamental que la política industrial moderna, además de procurar el cambio de la estructura productiva del país, vele para que la estrategia a seguir sea inclusiva, y que su aporte al desarrollo del sector productivo nacional genere encadenamientos productivos y los *spillovers* a nivel micro.

## **Descriptores**

Inversión Extranjera Directa, *spillovers*, encadenamientos, balanza de pagos, sector productivo.

## **Introducción**

La Inversión Extranjera Directa (IED) es considerada como un elemento importante en el desarrollo de los países, especialmente en los modelos de desarrollo basados en el comercio internacional. Sin embargo, en la literatura especializada no existe consenso sobre el marco analítico para explicar los determinantes y efectos de la IED, ni sobre las políticas de promoción, tanto a nivel de “entorno” como a nivel de firma que pudieran potenciar los beneficios de estos flujos de capital provenientes de empresas transnacionales. Sin embargo, ahondar en el análisis de dichos determinantes es de gran importancia para economías pequeñas y abiertas como la de Costa Rica.

A partir de la década de 1950, Costa Rica inició un proceso de integración regional al tiempo que puso en marcha varias iniciativas para fomentar la 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, vigente hasta inicio de la década de 1980. Esta estrategia se basó 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. 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 en esta etapa acceso al mercado nacional y regional protegido –Mercado Común Centroamericano–, más que vinculaciones o encadenamientos con el aparato productivo nacional o eficiencia en sus procesos productivos.

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— el país dio un giro en su estrategia de desarrollo. En los años ochenta Costa Rica adoptó una estrategia basada en la inserción internacional, que permitió reducir el sesgo anti exportador prevaleciente y progresivamente revertir la situación externa caracterizada por 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 ha significado un cambio respecto de los sectores generadores de empleo y riqueza y por lo tanto ha afectado las estructuras socioeconómicas del país

Un pilar fundamental en la nueva estrategia costarricense de desarrollo hacia afuera, fue la atracción de inversión extranjera directa (IED). Se trató de una forma de equilibrar las cuentas externas, complementar el ahorro doméstico y así 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; BID, 2000) al asegurar, bajo ciertas condiciones, el acceso al mercado de los Estados Unidos.

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

Sin embargo, este modelo ha mostrado limitaciones importantes al beneficiar a empresas y sectores laborales que están en condiciones de competir en mercado globales, acentuando las brechas de heterogeneidad estructural del país. El gran reto se encuentra en ajustar el modelo para que facilite la incorporación de la mayoría de la población y del sector productivo al crecimiento y lograr así una sociedad más inclusiva.

El papel de la IED en este proceso, sus determinantes y efectos será el objeto de análisis de esta ponencia, para lo cual se sistematizarán los principales hallazgos de estudios recientes sobre la IED en Costa Rica para el período 2006-2010 con el fin de caracterizar los principales determinantes de la atracción de los flujos de IED hacia el país y las principales estrategias empresariales adoptadas por los inversionistas en el país. Se proponen además, consideraciones en torno a una “nueva” generación de incentivos y políticas industriales y se analizan las condiciones de atracción de la IED en zonas de menor desarrollo relativo.

La estructura de la ponencia es la siguiente. Después de la introducción se presenta una síntesis de los determinantes genéricos de la IED utilizados en la literatura y luego se presentan los efectos directos y de externalidades. En segundo lugar, se presenta la evolución de los flujos de IED de 1980 a 2010. En la tercera parte, se analiza la

promoción de la IED en Costa Rica y en la cuarta parte se plantean aspectos de política pública para integrar las políticas de atracción de inversiones y de promoción de exportaciones con la estrategia de desarrollo adoptada por Costa Rica en los últimos años. La última parte incluye las conclusiones y comentarios finales.

## **A. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)**

Los estudios que elaboran un marco analítico sobre la IED se han concentrado en dos aspectos: los determinantes de la inversión y los efectos en la economía receptora. Respecto de los determinantes, existe una amplia literatura que subraya las principales variables que afectan las decisiones de localización de las empresas transnacionales (Blonigen, 2005; Blonigen y Piger, 2011; CEPAL, 2006 y 2007; Walsh y Yu, 2010). A pesar de que el debate internacional no ha podido consensuar un marco analítico sobre los efectos de la IED; en esta ponencia se presentan los efectos que la mayoría de la literatura destaca como los más importantes, así como los elementos que se consideran como potenciadores de los beneficios de la IED en una economía receptora.

### **1. Los determinantes de la IED: estrategias empresariales**

El análisis de los determinantes de la inversión puede hacerse desde el punto de vista de las estrategias empresariales (Dunning, 1981, 2000), o por el tipo de inversión (fusiones y adquisiciones o inversión nueva). Desde la visión propuesta por Dunning, las empresas transnacionales efectúan las inversiones dependiendo de sus estrategias predominantes: i) búsqueda de materias primas; ii) búsqueda de mercado; iii) búsqueda de eficiencia (bajos costos, lo que incluye tanto costos salariales, como otros relacionados con la producción y los impuestos) y iv) búsqueda de activos estratégicos.

En Costa Rica, como en la mayor parte de los países de Centroamérica, la estrategia desarrollada por las empresas ha sido la de búsqueda de 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 valor<sup>1</sup>. 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 IED, lo que hace que en dicho sector la IED incluso se contrajera respecto años anteriores), o en busca de activos estratégicos. Debido a la reciente apertura de algunos servicios (mercado de seguros y telefonía celular) es posible que de manera puntual en el tiempo, se incrementen las inversiones que buscan un espacio en el mercado interno en dichos sectores. En esta ponencia se sigue una versión reducida del paradigma ecléctico de Dunning, por la cual, como se dijo, la IED llega a Costa Rica principalmente en busca de eficiencia productiva. Hay que notar sin embargo, que la IED relacionada con el sector turístico busca activos específicos que Costa Rica ofrece, especialmente en términos de economías de localización, recursos naturales y ambientales.

---

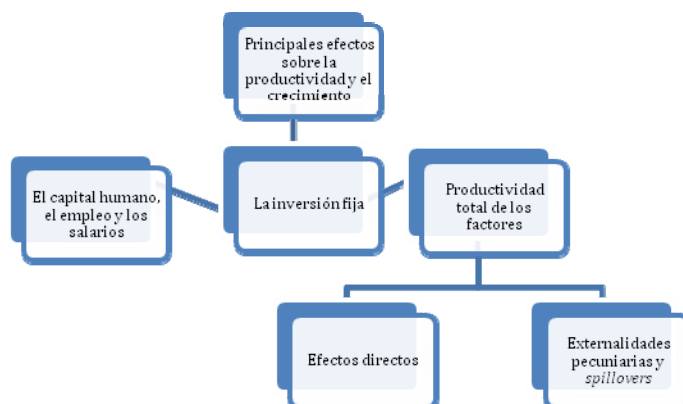
<sup>1</sup> Nótese que esto ha cambiado a través del tiempo ya que a fines del siglo XIX, el objetivo de la IED fue la búsqueda de materias primas. Véase CEPAL (2011).

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

## 2. Principales efectos económicos de la IED

Diversos estudios sobre la inversión extranjera directa de la CEPAL<sup>2</sup> destacan el hecho que la IED no es un fin, sino un medio para impulsar el crecimiento económico. Por consiguiente una de las principales razones por la que los gobiernos invierten recursos para crear instituciones y diseñar políticas para atraer IED es por los “efectos” y beneficios potenciales de la IED y por 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 (véase figura 1). La inversión extranjera directa tiene efectos en la producción y crecimiento, y son éstos los más estudiados por la literatura<sup>3</sup>. A continuación, se expone sucintamente la forma y principales canales de transmisión de los efectos de la IED a la economía en la que se aloja.

**Figura 1**  
**Principales efectos sobre la productividad y el crecimiento**



Fuente: elaboración propia.

<sup>2</sup> Véase CEPAL (2006, 2009, 2010, 2011)

<sup>3</sup> La literatura sobre los efectos de la IED en el crecimiento económico es extensa y para los fines de esta ponencia, solamente se esbozan los rasgos esenciales y las relaciones más importantes.

## 2.1 Efectos sobre la producción y el crecimiento

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

Los efectos sobre la inversión fija suele ser un determinante del crecimiento económico. La IED puede generar efectos de complementariedad (*crowding in*) al integrar inversiones públicas y privadas que no hubiesen tenido lugar si la IED no se hubiera dado. Por el contrario, la IED puede también generar efectos de “desplazamiento” (*crowding out*) de inversionistas domésticos que no realizan su inversión porque ésta es llevada a cabo por la empresa extranjera. El resultado neto puede ser de complementariedad o de sustitución y ello dependerá de la naturaleza de las operaciones de las empresas filiales, de la eficiencia de las empresas locales y de las características de los mercados de factores de la economía receptora (Agosín, 2008; López y Umaña, 2006; Cubero 2006)<sup>4</sup>.

Los efectos sobre el capital humano, empleo y salarios se da a través de la capacitación y la formación profesional en habilidades técnicas y gerenciales. Como se señala 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. También opera por el lado de la demanda, cuando las empresas multinacionales demandan habilidades específicas de la fuerza laboral y encauzan el desarrollo de programas *ad hoc* de educación técnica o superior<sup>5</sup>.

La IED tiene efectos sobre la productividad total de los factores (PTF) a través de dos mecanismos de transmisión: directos y por externalidades en las empresas nacionales. Los efectos directos se refieren al mayor nivel de las empresas multinacionales tanto en conocimiento como en acceso al mismo, mayor nivel de aprendizaje, mayor acceso a financiamiento y capital, mejor tecnología y habilidades gerenciales y acceso a mercados y por lo tanto, mayor productividad. La expansión de sus operaciones en el extranjero debería conllevar por ende, a un crecimiento de la PTF. El segundo mecanismo de transmisión se refiere a las externalidades sobre las empresas nacionales. Las externalidades pueden ser de dos tipos.

- a) Externalidades pecuniarias. Son resueltas por el mercado a través del mecanismo de precios y cantidades.
- b) Externalidades puras o efectos de derrame (*spillovers*). Los efectos de derrame se refieren a la transmisión de tecnología, conocimiento y modalidades de aprendizaje y suelen darse por demostración (aprendizaje e imitación); rotación

---

<sup>4</sup> Los flujos de IED pueden diferir de la inversión fija hecha por las empresas multinacionales. Véase Cubero (2006); López y Umaña (2006).

<sup>5</sup> El caso de Intel ha sido ampliamente documentado y es un ejemplo del efecto indirecto para el caso de Costa Rica, véase Larraín (2001).

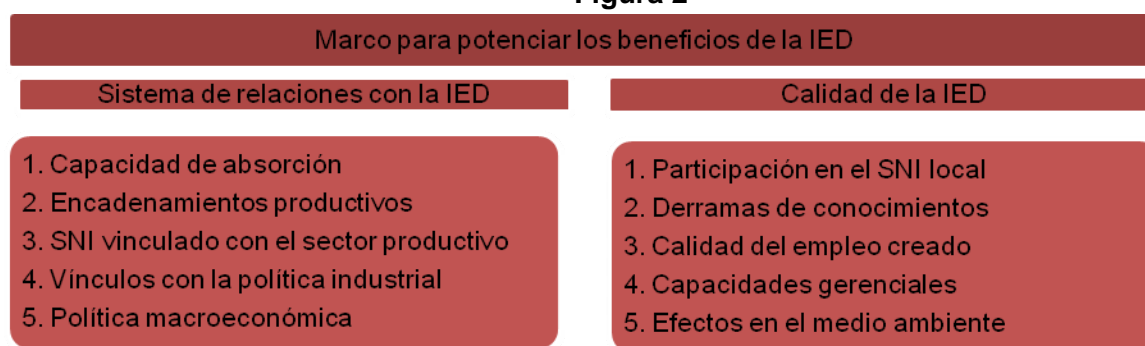
de personal, competencia y encadenamientos productivos (Cubero, 2006)<sup>6</sup>. Existen efectos indirectos de este tipo de externalidades que pueden darse no solo en el ámbito productivo sino también en áreas de administración (nuevas técnicas de gestión), mercadeo, ventas (nuevos canales de distribución).

## 2.2 ¿Cómo beneficiarse de la IED?

En Costa Rica se espera que la IED sea capaz de generar externalidades pecuniarias verticales (venta de insumos o inter-industriales) 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 proponen un conjunto de elementos que pueden ser tomados en cuenta por los diseñadores de política económica relacionada con la IED con el fin de potenciar esos efectos positivos. Estos elementos se concentran en dos áreas: a) un sistema de relaciones de la IED con el país receptor, que al ser susceptibles de políticas públicas locales se denominan factores endógenos; y b) la calidad de la IED que por ser un elemento relacionado directamente con las empresas se trata de factores exógenos al país anfitrión (véase figura 2).

La capacidad de absorción de las economías receptoras (Xu, 2000; Lall y Narula, 2006; Girma, 2002) es el primero de esos elementos y se refiere a 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 el que se encuentra, procesarlo y aplicarlo para mejorar sus capacidades (*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.

Figura 2



Fuente: elaboración propia.

<sup>6</sup> Véase además Görg y Greenway (2001); Romo (2003); Kokko (1996); Aitken y Harrison (1999); Blomström y Kokko (1998); Blomström y Søjholm (1999).



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 semi-terminados 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 dichas empresas 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.

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 delante. Dado el nivel de fragmentación de la producción global, las empresas transnacionales ofrecen una oportunidad a las empresas locales que se vinculen con ellas como proveedoras de bienes o de servicios, de convertirse en exportadores indirectos, y de 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 genere con el entramado de empresas locales y en la transmisión de conocimientos y buenas prácticas a través de dichos 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 (véase 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 asimilar los niveles de exigencia, calidad y tecnología entre ambas. Por esta razón es que las transnacionales suelen vincularse con las empresas locales solo para servicios o insumos básicos. El esfuerzo de la economía local debe enfocarse en “escalar” en la cadena de valor en la cual participa con las transnacionales generando mayores oportunidades de transferencia de tecnología y de 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 lograr que las empresas de alta tecnología “escalen” en la cadena de valor depende de las políticas que se desarrollen internamente para crear las condiciones apropiadas y las capacidades (*capabilities*), y 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 inserción del país en algunos segmentos dinámicos de las cadenas globales de valor, lo que ha abierto oportunidades 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 (en este sentido véase Monge-Ariño, 2011).

#### **Recuadro 1**

#### **Desarrollo de proveedores como política pública de encadenamientos**

Algunas empresas transnacionales han iniciado programas de desarrollo de proveedores y de esta manera promueven los encadenamientos y la integración vertical con la industria local. El trabajo de la Dirección de Encadenamientos para la Exportación de Procomer (antes el programa Costa Rica Provee, CRP) es un ejemplo del esfuerzo público por fortalecer los encadenamientos productivos, y más recientemente, la nueva ley de zonas francas promueve también este tipo de vínculos productivos.

A manera de ejemplo, el Programa Costa Rica Provee es el programa de política pública específicamente diseñado para vincular la IED con el entramado productivo nacional. El programa Costa Rica Provee opera en PROCOMER desde el año 2003, con tres componentes principales: Programa Piloto de Proveeduría, Sistema Integral de Información y, creación de una oficina nacional de desarrollo de proveedores (“Costa Rica Provee”). El objetivo preliminar fue la concreción de 45 vinculaciones en los tres primeros años del programa.

El programa CRP ha conseguido trabajar con muchas empresas multinacionales y PYME costarricenses, aunque en los primeros tres años sólo se concretaron 36 vinculaciones con multinacionales, lo que subraya el esfuerzo de creación de capacidades locales que este tipo de vinculaciones requiere. Entre 2001 y 2010, se concretaron 1119 vinculaciones exitosas y se ha creado una red de 569 suplidores nacionales.

El programa CRP ha logrado algunos éxitos como la creación de un sistema de información que cuenta con una lista de 7000 PYME accesible en la página del programa, la creación de la herramienta de diagnóstico y evaluación de PYME SIProvee que utiliza la metodología ISO-9000 para analizar y calificar las PYME encadenadas. Varias multinacionales señalan que desconocían la existencia de proveedores de buena calidad y algunas han creado un departamento 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 transnacionales son aquellas que tenían experiencia y con cierta capacidad de inversión para su cumplir con los requisitos exigidos. El desarrollo de nuevas empresas, o la vinculación de pymes con empresas transnacionales, requerirá de esfuerzos mayores por parte del programa Costa Rica Provee, e incluso de 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 permitido a las empresas ubicadas en zonas francas para abastecerse de insumos en el mercado local, desde un 25% a un 50% del total del valor agregado. Además se permite 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 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, y debería ser parte de una política industrial más holística, que incluya no sólo la integración vertical de los procesos productivos, sino también el aumento del valor agregado de los segmentos de la cadena.

Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, un Sistema Nacional de Innovación (SNI) puede ser capaz de crear conocimientos y aplicaciones productivas vinculadas con las redes globales de producción y propiciar los encadenamientos productivos mencionados anteriormente, así como facilitar derramas tecnológicas hacia los diferentes 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 agentes de los sistemas nacionales de innovación (Marín y Arza, 2009). Los *spillovers* de la IED dependerán mucho de las características de las empresas transnacionales, de su calidad, en particular respecto del contenido tecnológico de sus actividades. Las empresas transnacionales en sectores de alta tecnología y con actividades de investigación y desarrollo tienen un mayor impacto en la creación de capacidades, derramas tecnológicas 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).

La política industrial o las políticas más genéricas de desarrollo productivo pueden convertirse en un elemento fundamental que articula, facilita y promueve 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 solamente 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. La IED además, 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, teniendo efectos considerables en las finanzas públicas y particularmente en las tasas de recaudación tributaria. Recientemente la IED ha comenzado a ser objeto de preocupación por sus efectos en el tipo de cambio, dado que altos montos de IED pueden apreciar el tipo de cambio local, así como altos montos de repatriación de capitales tendría el efecto contrario.

En el segundo grupo de elementos que potencia los efectos de la IED se relaciona con la calidad de la inversión. Los efectos económicos de la IED son heterogéneos y éstos

están en función de la naturaleza y características de las empresas 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 impacto en la creación de capacidades locales. En este sentido se afirma que la IED con mayores posibilidades de derramas tecnológicas y creación y fortalecimiento de capacidades locales es una IED de “mayor calidad”. Si bien se refiere a características que son intrínsecas a las empresas y por lo tanto exógenas al país receptor, los países deberían diseñar la políticas públicas de atracción de inversiones tomando en cuenta el tipo y calidad de las empresas que desean atraer según 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 vínculo más sencillo que tiene una empresa con el SNI se da a través de la contratación de personal local profesional, 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 locales (más allá de las consultorías o prácticas puntales).

Además de la vinculación con el SNI, es importante la capacidad de las empresas de crear derramas tecnológicas y de conocimientos. Estas derramas pueden ser básicas, como en el uso de ciertos estándares de trabajo, métodos de pruebas y calidad, o bien, pueden ser complejas en los casos en los que la empresas se vinculan con el tejido productivo local y transfiere 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 su impacto en los países en desarrollo, especialmente en materia de *spillovers*, y explican la capacidad de avanzar hacia actividades tecnológicamente más sofisticadas en países receptores (Marín y Arza, 2009; Todo y Miyamoto, 2002).

El tipo de empleos que genera la IED y su aporte en la creación de empleos decentes es otro elemento distintivo de su calidad. En esta ponencia se asume que la creación de empleos bien remunerados, en los que los trabajadores encuentren los derechos garantizados, con protección social plena (de acuerdo a las leyes nacionales) es un distintivo básico de la calidad de la IED. Sin embargo, es deseable que las empresas transnacionales colaboren en mejorar los estándares del empleo –que promuevan la inclusión social y la productividad, que mejoren las condiciones de trabajo, que aporte el tiempo libre y descanso adecuados, y que permitan acceso a una asistencia sanitaria apropiada– y en la creciente sofisticación del mismo.

Finalmente, los efectos que tiene la IED en el medio ambiente es otro elemento que determina su calidad. En este sentido, los efectos negativos en el medio ambiente 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 constuirse en un objetivo de la política pública de atracción de IED.

## B. EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED

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

Durante la primera década de 2000 y hasta 2010, Costa Rica ha enfrentado un déficit en su cuenta corriente de más de 1,000 millones de dólares en promedio en los once años del período. El origen del déficit se centra en la deficitaria balanza comercial del país, la cual ha sido financiada, en gran medida por los crecientes ingresos de IED. En promedio, entre 2000 y 2010, los flujos de IED han representando el 98% del balance de cuenta corriente del país (véase cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Costa Rica: principales rubros de la balanza de pagos, 2000-2010**  
**(dólares corrientes)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010
<b>I. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE</b>	- 690.7	- 602.9	- 856.9	- 880.0	- 791.5	- 981.0	- 1 022.6	- 1 646.4	- 2 753.6	- 634.2	- 1 298.7	-1105.3
<b>II. BALANCE EN CUENTA DE CAPITAL</b>	18.1	20.8	13.9	25.4	12.7	15.9	1.1	21.2	7.4	32.8	58.8	20.7
<b>III BALANCE EN CUENTA FINANCIER<sup>a</sup></b>	141.2	428.3	1 058.0	1 158.5	830.3	1 214.1	1 902.8	2 600.9	2 374.9	688.0	2 048.5	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	1 469.1	1 896.1	2 021.0	1 322.6	1 412.6	1080.0
<b>IV ERRORES Y OMISIONES</b>	379.2	167.1	- 52.0	35.0	28.8	144.4	149.5	172.0	23.3	173.8	- 247.5	88.5
<b>V. BALANCE GLOBAL</b>	- 152.2	13.1	163.0	338.9	80.3	393.5	1 030.8	1 147.7	- 348.0	260.5	561.1	317.1
<b>VI RESERVAS Y PARTIDAS CONEXAS</b>	152.2	- 13.1	- 163.0	- 338.9	- 80.3	- 393.5	- 1 030.8	- 1 147.7	348.0	- 260.5	- 561.1	-317.1

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 2010.

Los flujos de IED y el déficit de cuenta corriente en Costa Rica se comportan de manera procíclica, lo que 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 puede ser un elemento contracíclico que ayude a equilibrar la balanza en momentos críticos: cuando aumenta la IED, aumenta el déficit en cuenta corriente de manera aun mayor (véase gráfico 1).

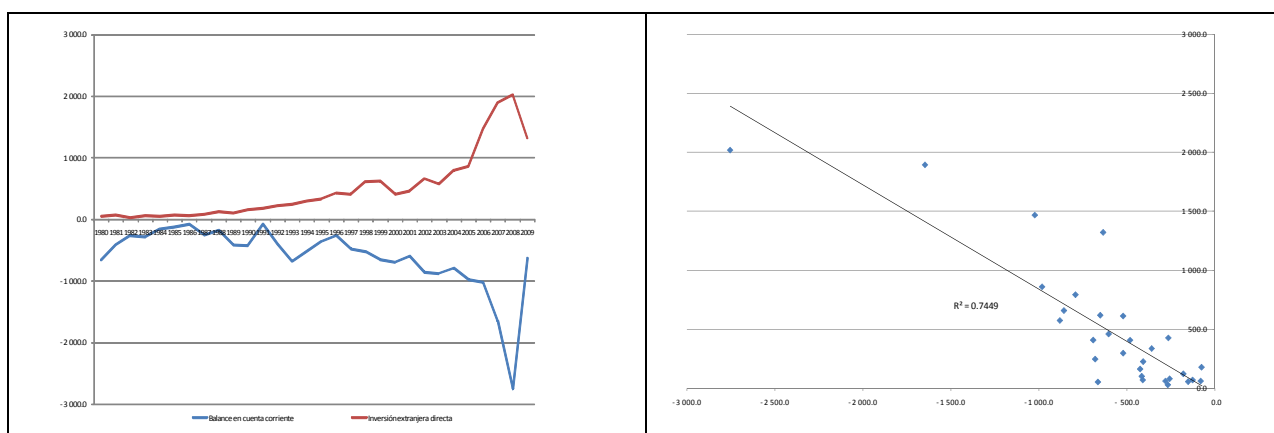
Por otra parte, los flujos de IED de Costa Rica en el período 1980-2010 han sido más estables y han mostrado menos volatilidad que los flujos de IED para el conjunto de países de Centroamérica y República Dominicana, especialmente para los períodos 1997-1998 y 2008-2009 (Véase Gráfico 2).

La IED en Costa Rica, también ha servido para compensar en alguna medida las bajas tasas de inversión del país, fortaleciendo la formación bruta de capital fijo y generando empleos. Las tasas de inversión en Costa Rica 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 sólo alcanzó un incremento anual promedio de 4,4% y representó el 21,2% como proporción del PIB en el bienio 2009-2010.

De acuerdo con la UNCTAD (2003), los países más pobres requieren de tasas de inversión estables del orden de 20% del PIB para poder crecer a los ritmos indicados, mientras que para los países en desarrollo y de renta media como Costa Rica la

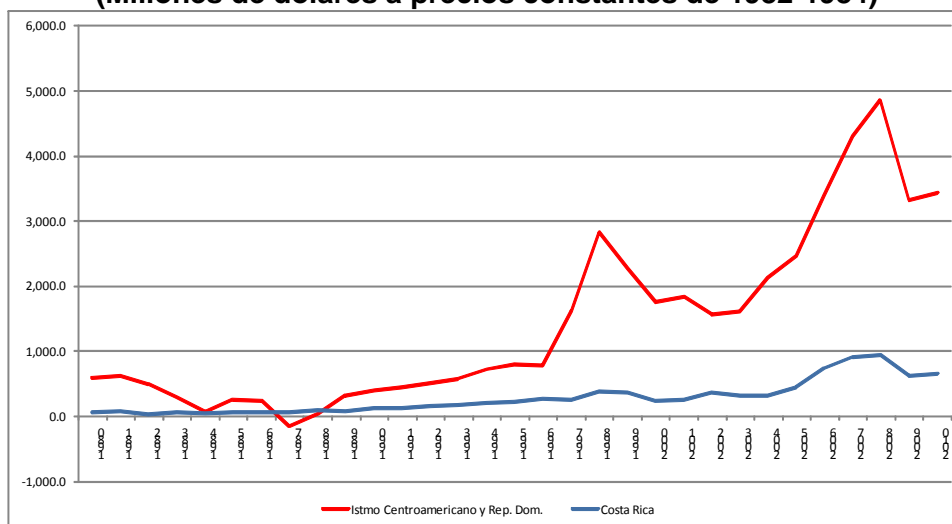
proporción requerida es de 25% como proporción del PIB. En consecuencia, los crecientes montos de IED han ayudado a compensar las bajas tasas de inversión en Costa Rica, de manera que en 2009 ésta representó el 22.5% de la formación de capital fijo en la última década (véase gráfico 3).

**Gráfico 1**  
**Costa Rica: déficit en cuenta corriente y flujos de IED, correlación y tendencia 1980-2009**  
 (millones de dólares corrientes)



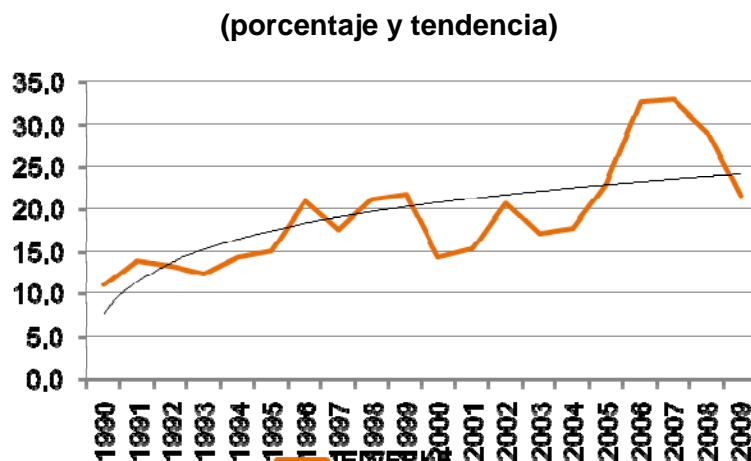
Fuente: elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de CEPAL 2010.

**Gráfico 2**  
**Istmo Centroamericano y República Dominicana y Costa Rica: Flujos de IED, 1980-2010**  
 (Millones de dólares a precios constantes de 1982-1984)



Fuente: elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de CEPAL 2010.

**Gráfico 3**  
**Costa Rica: participación de la IED en la formación bruta de capital fijo, 1990-2009**



Fuente: elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de CEPAL.

## 2. Generación de empleo asociado a la IED

La estadística sobre el total de IED en Costa Rica es débil con excepción de aquella concentrada en zonas francas o en servicios hoteleros. Esto se debe a que no existe una metodología única ni existe obligatoriedad de registros de inversión (ni de las nuevas inversiones, reinversiones de utilidades ni de préstamos entre compañías).

Sin embargo, los regímenes de exoneraciones han generado un registro obligatorio para las inversiones en zonas francas, lo que permite contar con datos confiables sobre los empleos generados por la IED en dichos regímenes. Los datos de empleo asociados a las zonas francas en Costa Rica, 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 15% respecto de 2005).

La creación continua de empleos por parte de la IED se relaciona con un hecho estilizado y destacado en CEPAL (2011) sobre la estrategia empresarial adoptada por las empresas transnacionales en los países centroamericanos y en la República Dominicana. Esta 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 las empresas transnacionales ubiquen en Costa Rica sus segmentos de la 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 la sede corporativa de la empresa que realizaba la inversión, en Costa Rica los salarios que las empresas transnacionales ubicadas en zonas francas ofrecen son superiores a los salarios promedio del resto del país. La evolución en el tipo de empleos que estas empresas están ofreciendo ha implicado también una evolución en las condiciones del empleo y en el perfil de los empleados contratados, aumentando el número de trabajadores calificados. El resultado apoya un hecho respaldado por la evidencia empírica internacional: la tasa de productividad laboral en las empresas multinacionales es mayor que la tasa de

productividad del resto de empresas del país, lo que acentúa las brechas internas de heterogeneidad estructural persistentes en el país (CEPAL, 2010). Este dinamismo del empleo en las zonas francas, contrasta en el de otros sectores del país, tanto por el dinamismo de las contrataciones, como del crecimiento de los salarios ofrecidos. De no compensar estos efectos en el mercado laboral, el país profundizará 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 concentraron en el sector servicios, cuyo salario promedio fue de \$1125 mensuales, mientras que el salario base para un profesional en ese año fue de \$753.<sup>7</sup> El salario promedio en las zonas francas en 2008, año para el cual existe la información más reciente de PROCOMER, fue \$842, un 38% superior al salario profesional promedio en ese año. Este diferencial explica el dinamismo laboral, vía demanda de trabajo, de las zonas francas.

**Cuadro 2**  
**Costa Rica: salarios promedio según empleados, 2004-2008**  
**(dólares corrientes)**

	4	2005	2006	2007*	2008*
Salario promedio en zonas francas	577.9	588.4	650	740.3	842.5
Salario profesional promedio	810	821	478	530	611
Salario mínimo promedio	248	259	272	293	336

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

Sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) va más allá del ingreso como mecanismo de éxito en políticas relacionadas con el trabajo. Además de generar un ingreso, el trabajo facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y comunidades, para lo cual el trabajo debe ser decente, sintetizando así las aspiraciones de los individuos durante su vida laboral. El trabajo decente se concreta a través de cuatro objetivos: generación de empleo; garantía de los derechos de los trabajadores; protección social – para promover la inclusión social y la productividad, en condiciones de trabajo seguras, con tiempo libre y descanso adecuados y que permitan acceso a una asistencia sanitaria apropiada; diálogo social con participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes.

<sup>7</sup> 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 se publicó la información de salarios mínimos por el MTSS.



Los flujos de IED que han llegado a Costa Rica han creado empleos en un ritmo de al menos 7% anual (entre 2004 y 2008 según datos de empresas en zonas francas) y en cumplimiento de las leyes de seguridad social (leyes laborales y obligaciones patronales respecto del seguro social) también han contribuido a la protección social en los niveles que estas leyes lo exigen. En 2010 los empleos en zonas francas alcanzaron el 2,7% de la población económicamente activa (58,472 empleos en total). Es difícil analizar el aporte que la IED hace 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 social.<sup>8</sup>

### 3. Sectores de destino de la IED

La recuperación del crecimiento de los flujos de IED en Costa Rica no ha sido igual para todos los sectores. En 2010, el sector agrícola sufrió una salida importante de inversiones por lo que sus flujos netos fueron negativos. De igual manera, algunos sectores que durante la década anterior tuvieron tasas de crecimiento importantes, como la actividad inmobiliaria y el turismo, no han logrado recuperarse, lo que ha implicado que las regiones del país cuyo crecimiento estaba siendo impulsado por este sector han seguido deprimidas en 2010 (véase cuadro 3).

**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*	2010*
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/n.d	-14.1	0.0	0.0	5.7	3.9	-0.5	10.3	3.9	25.9	21.8	18.3

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

\*Datos preliminares

El crecimiento de las inversiones en 2010 vino de la mano del sector manufacturero y de los servicios, inversiones que mayoritariamente se ubicaron en zonas francas (véase cuadro 4). Esta recuperación sugiere que la trayectoria del modelo costarricense por la cual el país se convierte en una plataforma para las exportaciones sigue profundizándose. Es importante subrayar que un número importante de inversiones se dieron en empresas regulares, fuera del régimen de zonas francas, que también están vinculadas con el sector externo, como es el caso de las empresas exportadoras de piña.

<sup>8</sup> Para recabar información sobre estos aspectos, sería necesario un trabajo de campo que incluya información periodística, judicial y entrevistas con actores clave, y esto por ahora escapa a los objetivos de este documento.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Flujos de inversión extranjera directa por régimen de destino, 2000-2010**  
**(dólares corrientes)**

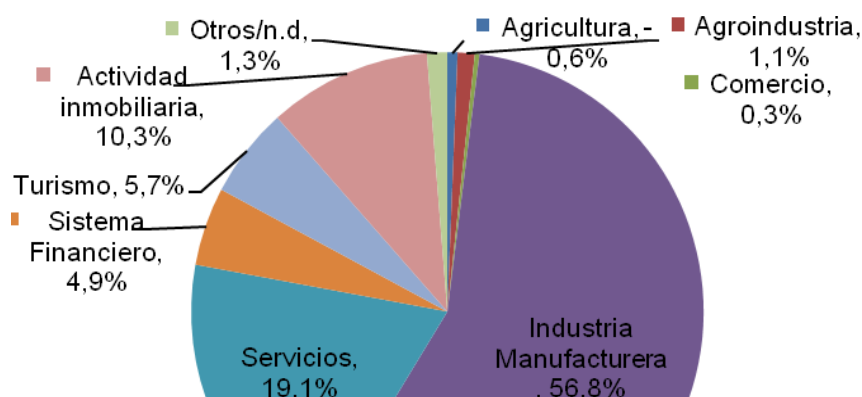
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Empresas Regulares	86.9	109.4	328.0	147.5	149.0	171.9	336.3	519.0	775.0	363.9	420.1
Sector Turismo	51.3	102.5	76.0	88.3	41.4	53.5	124.0	321.3	291.5	253.6	80.9
Sistema Financiero	27.1	43.1	17.2	2.2	22.6	40.9	343.4	73.9	28.9	87.0	70.0
Zona Franca	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

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

\*Datos preliminares

Los flujos de inversión extranjera directa que se dirigen a Costa Rica siguen dominados por empresas manufactureras. En 2010, estos flujos representaron el 57% del total de IED que recibió el país (véase gráfico 4). La inversión que se dirigió al sector servicios, aunque importante, sigue siendo menor. Por otra parte, sobresalen los magros flujos de IED que llegan al sector agrícola y agroindustrial.

**Gráfico 4**  
**Costa Rica: inversión por sector de destino, 2010**

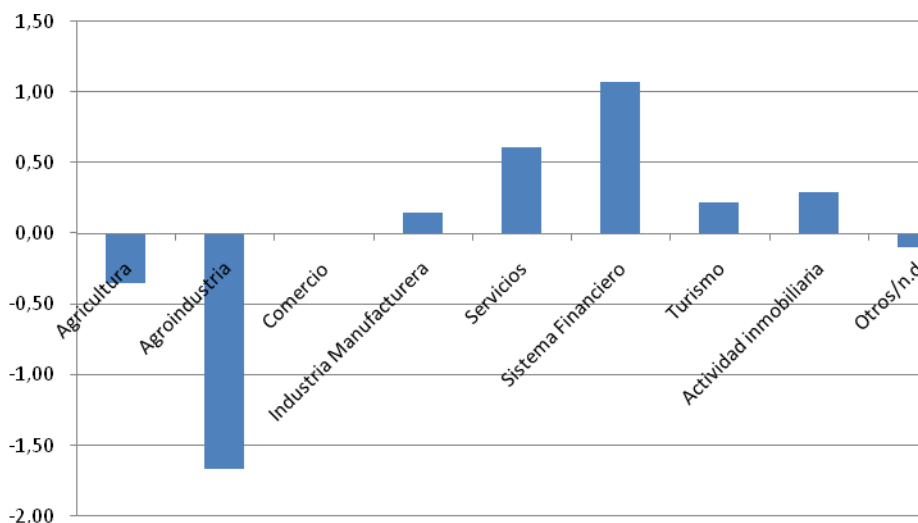


Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2011

Es importante tener en cuenta que la mayoría de los servicios no requieren de altas sumas de IED para abrir empresas o sucursales, lo que se muestra con el crecimiento del empleo asociado a cada sector: si bien los mayores flujos de IED se asociaron al sector de manufacturas, la mayoría de empleos generados por la IED en Costa Rica se presentan en el sector servicios. A esto hay que añadir que las industrias que se han instalado en Costa Rica son crecientemente intensivas en capital, todo lo cual explica su mayor presencia en el total de los flujos de IED. Los flujos de IED han mostrado diversos grados de dinamismo, siendo los sectores de servicios los que presentan mayores tasas de crecimiento en los últimos 10 años (véase gráfico 5).

La reciente apertura del mercado 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 (coinvertión 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.

**Gráfico 5**  
**Costa Rica: tasa de crecimiento de la IED por sector de destino, 2001-2010**  
**(tasas de crecimiento anuales <sup>a</sup>)**



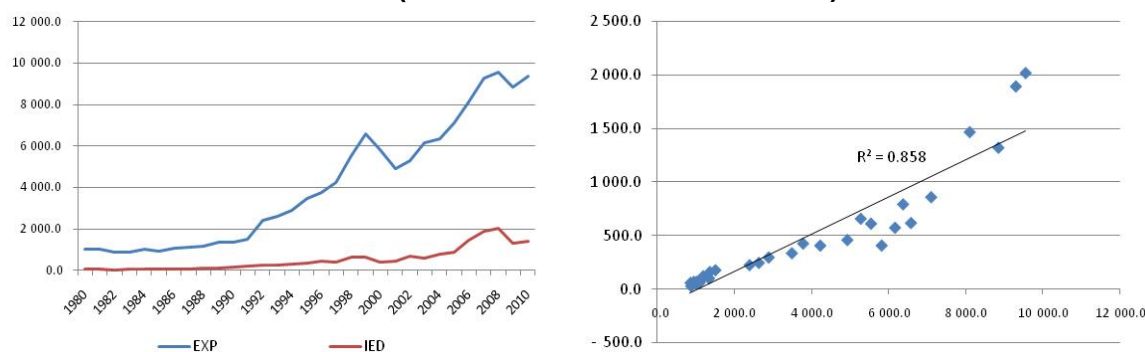
Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2011.

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

Otro rasgo importante de los flujos sectoriales es su contenido tecnológico, lo que está vinculado a su vez con inversiones intensivas en capital, con productos de mayor valor agregado y con mayor potencial de derrama tecnológica. Los datos para 2010 indican que el 3% del total de los flujos de IED de alta intensidad tecnológica que recibió América Latina llegaron a Costa Rica (CEPAL, 2011), lo que hace que este país sea 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 la CEPAL (CEPAL, 2010) señalaba que entre 2003-2009 el 3% del total de proyectos de inversión extranjera en áreas de investigación y desarrollo tuvieron como destino a Costa Rica, superado por grandes economías regionales como Brasil (39%), México (28%), Argentina (11%), Chile (9%), y Colombia (6%). En 2010, el 33% del total de los proyectos de inversión en Costa Rica se concentraron en los segmentos de intensidad tecnológica alta y media-alta, lo que muestra una estabilidad en cuanto a los flujos concentrados en dichos segmentos ya que en 2004 y 2007 estos montos fueron del 25% y 36% respectivamente.

Finalmente, hay que subrayar la alta concentración de IED vinculada a la exportación, es decir, la estrecha relación entre la entrada de inversiones transnacionales con motivos de transformación de los productos o servicios para su posterior exportación (véase gráfico 6). Esto es normal dado lo reducido del mercado interno, lo que inhibe las inversiones que buscan nuevos mercados locales. Sin embargo, lo anterior sugiere que la estrategia prevaleciente de las empresas transnacionales que se instalan en Costa Rica es la búsqueda de eficiencia a través de reducción de costos. La sofisticación de la IED en cuanto al contenido tecnológico y su intensidad de conocimientos, sugiere además que el país ha logrado mejorar su inserción internacional vinculándose a 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 vinculados al comercio internacional.

**Gráfico 6**  
**Costa Rica: evolución de la exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa**  
**y su correlación, 1980-2010**  
**(millones de dólares corrientes)**



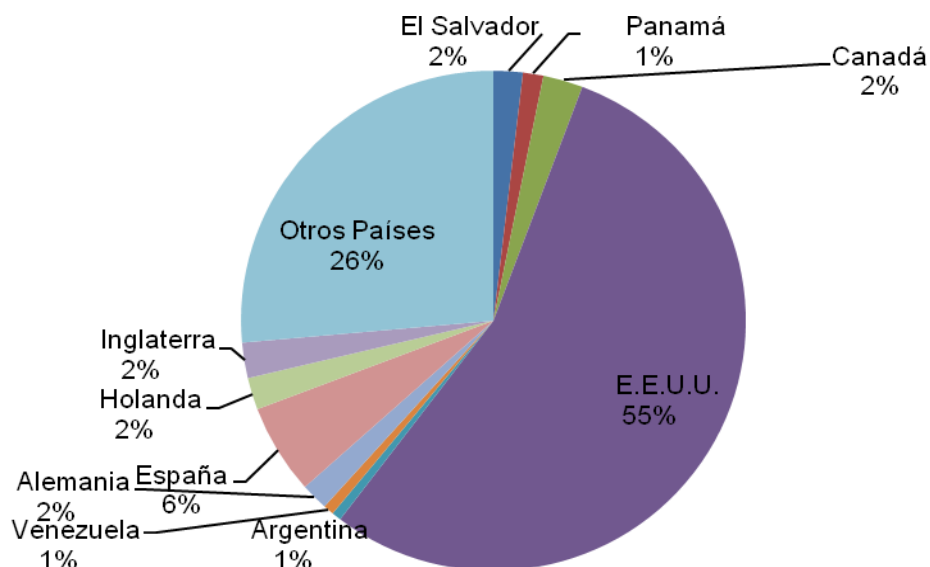
Fuente: elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de CEPAL y COMTRADE.

#### 4. Países de origen de la IED

El origen de los flujos de inversión extranjera directa siguen concentrados en los Estados Unidos, lo que refleja una trayectoria vinculada con la promoción de exportaciones y las facilidades de acceso al mercado de ese país consolidadas a través de los años, primero con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, posteriormente 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 el tratado de libre comercio con ese país (Véase gráfico 7).

La consolidación de los Estados Unidos como principal fuente de IED para Costa Rica profundiza la trayectoria de especialización y de inserción internacional que el país ha creado: ser una plataforma de exportación, primordialmente hacia los Estados Unidos, y por lo tanto, muy vinculada al ciclo económico de ese país.

**Gráfico 7**  
**Costa Rica: origen de las inversiones del exterior, 2010**  
**(porcentajes del total)**



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2011.

## **5. Inversiones costarricenses en el exterior**

El sector empresarial costarricense no es un gran inversionista en el extranjero. En parte porque su inserción internacional se ha dado a través de las exportaciones, donde se han concentrado los incentivos y los apoyos públicos (tanto los antiguos CAT como los actuales incentivos vinculados a las zonas francas, los apoyos públicos de inteligencia comercial y logística que brinda PROCOMER, así como los esfuerzos públicos por abrir mercados a las exportaciones costarricenses).

Se pueden distinguir tres etapas en la internacionalización de las empresas costarricenses: en una primera etapa, con la conformación del Mercado Común Centroamericano, las empresas se insertaron en él a través de las exportaciones. Al menos hasta los años ochenta no hubo incentivos específicos para que esto se diera y durante este período se aprovecharon las economías de escala y las ventajas de acceso al mercado regional centroamericano.

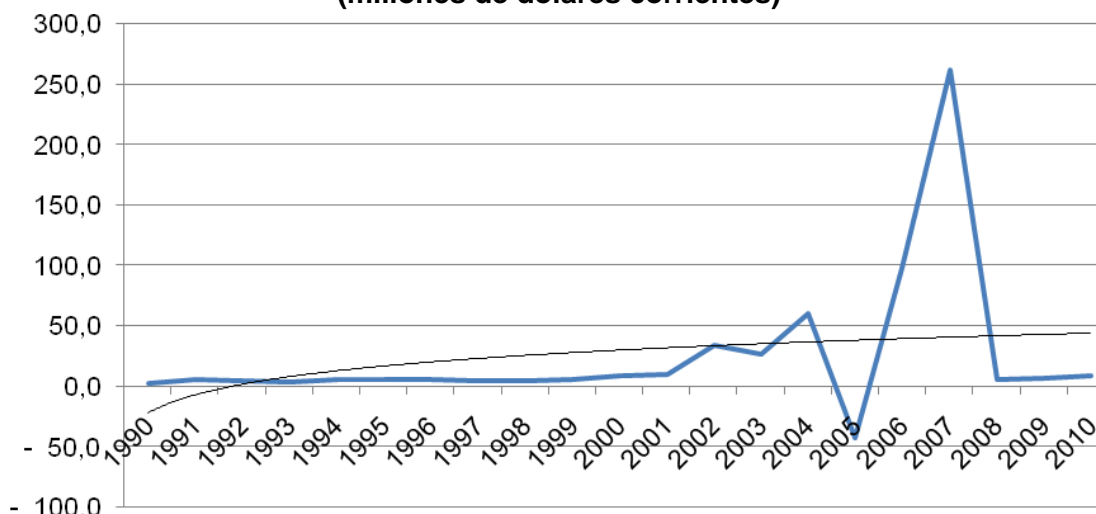
En una segunda etapa, a partir de los años ochenta, pero especialmente en los noventa, las empresas incursionaron con inversiones externas como una forma de crecimiento distinta a las exportaciones. Si bien entonces existían incentivos a las exportaciones, no existieron para la inversión externa. Las empresas que crecieron de esta forma buscaban nuevos mercados como un paso natural al patrón de desarrollo e inserción internacional que ha seguido el país. Era una forma de enfrentar la competencia, adquirir escala de planta, y de buscar ingresos que no dependieran exclusivamente de los vaivenes de la economía nacional. En este periodo se destacaron inversiones como las de Atlas Eléctrica, Durman y Esquivel, Supermercados Unidos, Rica Foods, Corporación Cefa, entre otras. Esta segunda etapa finaliza con la venta a corporaciones extranjeras de la mayoría de estas empresas, operaciones que no se hicieron a través de la bolsa de valores de Costa Rica, sino que a través de contratos privados.

En una tercera etapa, que inicia alrededor de 2000, las inversiones de empresas costarricenses en el extranjero son inversiones menores, y buscan sobre todo acceso a mercados (planta de Britt en México y tiendas de Britt en otros países, ITS InfoComunicación, Grupo CESA, Constructora Meco, Grupo M, Global Packaging Group, DestinosTVentre otros) y en algunos casos, acceso a materia prima y 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 capital costarricense.

Lamentablemente la estadística sobre inversiones en el exterior tiene limitaciones de cobertura y sistematización que obligan a buscar otras fuentes de información y a replantearse la importancia de la transnacionalización de las empresas de Costa Rica. Fuentes de información 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, principalmente proyectos para la generación de energía renovable y la producción y procesamiento de alimentos. El Banco de Reserva de El

Salvador informa que las inversiones directas provenientes de Costa Rica sumaron \$7.3 millones en 2010 (Véase gráfico 8). Estos datos son superiores a los reportados por el BCCR lo que subraya la inconsistencia de la información estadística disponible.

**Gráfico 8**  
**Costa Rica: inversiones en el exterior, 1990-2010**  
**(millones de dólares corrientes)**



Fuente: elaboración propia con datos del anuario estadístico de la CEPAL.

La internacionalización de las empresas costarricenses a través de inversiones en el exterior es un hecho, aun débil, pero no se debe ignorar. Esto trae consecuencias para el diseño de políticas públicas de desarrollo que se analizan en el apartado sobre aspectos institucionales y de política industrial y que van desde el apoyo que se puede dar a estas empresas, la política de imposición fiscal, la modernización del mercado de valores (que facilite el financiamiento de las empresas y que a su vez permita el “anclaje” de las empresas constituidas en el país a mantener su presencia nacional aun siendo vendidas sus acciones a sujetos de otras nacionalidades) y los encadenamientos productivos.

Según la revista América Economía, las mayores empresas costarricenses, de acuerdo a sus ventas, son RECOPE y el ICE, y figuran entre las empresas 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 sétimo más grandes de Centroamérica (por activos en 2010) ¿Deben ser transnacionales? ¿Deben las empresas estatales crecer hacia el exterior de Costa Rica? El Instituto Nacional de Seguros (INS) ha dado pasos firmes en el sentido de convertirse en empresa regional y tiene planes de invertir fuera de Costa Rica para vender sus servicios. Las decisiones sobre las operaciones de las empresas estatales fuera de Costa Rica, así como las vinculaciones de la IED extranjera con el resto de la economía, deben considerarse parte de una misma estrategia congruente con el modelo de desarrollo basado en la inserción internacional así como parte de una política industrial moderna. Este tema se analizará más adelante.

## **C. PROMOCIÓN DE LA IED EN COSTA RICA**

### **1. Incentivos para atracción de la IED: ¿Cómo contribuye la nueva ley de zonas francas?<sup>9</sup>**

Desde mediados de la década de los ochenta, Costa Rica emprendió esfuerzos para promover una mayor inserción de su economía, sobre todo a través de la promoción de las exportaciones y de la atracción de IED. Las acciones para insertar la economía a nivel internacional han sido muchas y muy variadas; desde programas de ajuste estructural, afectando diversos ámbitos de la economía real, hasta políticas comerciales, mediante las negociaciones comerciales en el ámbito multilateral así como en los ámbitos bilateral y subregional, para mejorar las condiciones de acceso a los mercados internacionales y para implementar el regionalismo abierto en la región centroamericana.

Si bien la apertura económica y las negociaciones comerciales internacionales eran necesarias, no eran suficientes para aprovechar las oportunidades creadas. Fue necesario, además del cambio en los precios relativos que dicha política implicaba, diseñar e implementar políticas para el fomento del desarrollo de los sectores productivos, dirigidas a la adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda en los mercados internacionales –para desarrollar una oferta exportable y competitiva– y mejorar la competitividad internacional de los países. Asimismo, fue necesario desarrollar programas de promoción de exportaciones que alentaran a los sectores productivos a incursionar en el negocio exportador. Finalmente, también se valoró necesario establecer incentivos –fiscales– que hicieran aún más atractivo para los sectores productivos reorientar sus recursos hacia las exportaciones, compensando el sesgo anti-exportador aún prevaleciente<sup>10</sup>.

Costa Rica, al igual que el resto de países centroamericanos, creó regímenes de fomento de las exportaciones, de forma paralela al proceso de apertura económica, con incentivos fiscales, tales como la exoneración de impuestos a las importaciones de maquinaria y equipo, materias primas e insumos intermedios y la exoneración del impuesto sobre la renta ligado al desempeño exportador: el Certificado de Abono Tributario (CAT).

También se promulgó legislación para la creación del 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 fiscales de exoneración de gravámenes para la importación de maquinaria, equipo, bienes intermedios e insumos, libertad en el manejo de divisas y exoneración del impuesto sobre la renta, entre otros. El régimen de zonas francas fue diseñado fundamentalmente para la atracción de inversión extranjera directa (IED) para la exportación, aunque también ha sido aprovechado por empresas nacionales que se

---

<sup>9</sup> Esta sección se basa en un trabajo inédito de Eduardo Alonso de 2011, encargado por la CEPAL.

<sup>10</sup> Véase Rodríguez y Robles (2003); Blomström y Kokko (2003); Alonso (2002, 2008); Hernández (2007); Mercado (2010); Martínez-Piva (2010); UNCTAD (1995); Willmore (1997).



instalan en los parques industriales bajo ese régimen y cuya producción esté destinada a la exportación.

Sin embargo, el costo fiscal que significaban los incentivos a las exportaciones fue objeto de fuertes cuestionamientos, sobre todo los certificados de abono tributario. La exoneración del impuesto sobre la renta que algunas empresas nacionales obtenían por sus actividades de exportación, también fue eliminada, en razón de los mismos cuestionamientos internos.

Más recientemente, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exoneraciones fiscales otorgadas en los regímenes de zonas francas fueron declarados improcedentes por contravenir el Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, ya que estaban vinculados al desempeño exportador de las empresas ahí establecidas. El reto entonces fue crear un conjunto de incentivos de “nueva generación” para atraer IED<sup>11</sup> y pasar gradualmente 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 e independientemente de si la inversión es nacional o extranjera. Dado que se consideran los incentivos fiscales como un elemento importante para la atracción de IED a Costa Rica, éstos se han convertido en un instrumento de política de desarrollo productivo importante para diversificar las exportaciones, fomentar el desarrollo en determinada dirección o para desarrollar alguna región en particular.

Sin embargo, las zonas francas y sus incentivos, aunque puedan ser parte para una política de desarrollo productivo (en 2010 el 54% de las exportaciones de Costa Rica tuvieron origen en zonas francas, fueron las inversiones que más crecieron y son fuentes importantes de generación de empleo) los encadenamientos productivos son escasos y muestran débiles efectos de transferencia de tecnología. Por estas razones, la nueva ley de zonas francas incluye cambios que intentan fomentar los encadenamientos productivos, la innovación tecnológica y el desarrollo científico y el apoyo a las zonas de menor desarrollo relativo, sin que eso 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 empresas al amparo a dicho régimen puedan obtener los incentivos fiscales incluidos en la nueva ley. Además, se eliminan las restricciones a las ventas que esas empresas puedan hacer en el mercado local, tratándolas como cualquier otra importación, sujeta al pago de aranceles sobre los insumos importados contenidos en esos productos y otros pagos, así como a los procedimientos normales de importación. La nueva ley restringe el tipo de empresas que pueden acogerse al régimen de zonas francas, estableciendo sectores estratégicos, según los siguientes lineamientos (mayor detalle en el recuadro 2):

---

<sup>11</sup> Hay tres tipos básicos de políticas de incentivos: i) incentivos fiscales; ii) incentivos financieros y iii) políticas de promoción. Ver Blomström y Kokko (2003).

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

## **Recuadro 2**

### **Los sectores estratégicos con derecho a gozar de los beneficios de zonas francas**

- a) Proyectos en que la empresa acogida al Régimen emplea anualmente al menos 200 trabajadores en promedio, debidamente reportados en planilla, a partir de la fecha de inicio de operaciones productivas.
- b) Proyectos en que la empresa acogida al régimen se ubica en alguna de las siguientes industrias:
  - Electrónica avanzada (tales como: equipo de cómputo e impresión, microprocesadores, equipo de comunicación, circuitos integrados, tubos catódicos, conectores avanzados, equipo de sonido y video 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) Proyectos en que la empresa acogida al régimen destina al menos el equivalente al 0.5 % de sus ventas a gastos en investigación y desarrollo, en su operación local, según las siguientes definiciones:
  - Investigación: indagación original planificada que persiga descubrir nuevos conocimientos y 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 investigadores y servicios de apoyo directo a la investigación en sí, compra de activos relacionados a

investigación y desarrollo (nuevas máquinas, equipos de laboratorio, equipos de computo y licencias de software, otras licencias, plantas y edificios) y gastos que puedan catalogarse como conexos.

- d) Proyectos en que la empresa acogida al régimen cuenta para su operación local con al menos una de las siguientes certificaciones: ISO 14001 (14004) o equivalente o LEED o equivalente.

La restricción a los sectores estratégicos descritos comprende, además, restricciones adicionales, pues algunos beneficios del régimen están dirigidos a nuevas inversiones. Asimismo, la ley excluye la posibilidad de obtener los beneficios a aquellas empresas que actualmente no estén, total o parcialmente, exentas del pago del impuesto sobre la renta. Con ello, se excluye la posibilidad de que empresas nacionales y extranjeras establecidas en el país fuera del régimen de zonas francas, puedan aplicar a él, aún estando ubicadas en los sectores estratégicos definidos. Al mismo tiempo, se creó la posibilidad de que las empresas que están actualmente en el régimen de zonas francas puedan aplicar a él bajo las nuevas condiciones, siempre y cuando realicen nuevas inversiones.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la nueva ley de zonas francas promueve el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo y los encadenamientos productivos, estableciendo excepciones a la restricción a sectores estratégicos. Aquellas empresas que se instalen en zonas de menor desarrollo relativo, podrán acogerse al régimen de zonas francas, sin ser empresas de los sectores estratégicos definidos. Gozarán de la exención total del impuesto sobre la renta por los primeros seis años, pagarán un 5% de impuesto sobre la renta durante los segundos seis años y un 15% durante los seis años siguientes, y los montos mínimos de inversión son iguales a los de las empresas de sectores estratégicos que inviertan en las zonas de menor desarrollo relativo. Igualmente, aquellas empresas que provean una proporción significativa de sus ventas (40% o más) a las empresas de zonas francas, podrán acogerse al régimen de zonas francas, sin tener que estar ubicadas en los sectores estratégicos definidos, pero en ambos casos sí deben realizar nuevas inversiones.

Si una empresa de un sector estratégico se instala en una zona de menor desarrollo relativo y mantiene al menos 100 empleos permanentes, tendrá exención 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 exención de todos los tributos sobre las utilidades por ocho años y del 50% en los siguientes cuatro años. Para ello, deberá realizar una inversión inicial de US\$ 100.000 si se instala dentro de un parque industrial, y de US\$ 500.000 si se instala fuera de un parque industrial bajo el régimen de zonas francas.

Otros beneficios que establece la ley de zonas francas, 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 por entrenamiento y capacitación a micro, pequeñas y medianas empresas que sean proveedoras de las empresas bajo el régimen 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 máximo de diez años, lo que ocurra primero. El crédito fiscal por las actividades mencionadas es un estímulo a la capacitación y entrenamiento de la mano de obra del país y para fomentar los encadenamientos productivos con las empresas nacionales no amparadas al régimen de zonas francas.

## **2. Paradoja fiscal: los incentivos a la IED exonera a los sectores más dinámicos**

La estrategia de inserción internacional costarricense ha utilizado intensamente la política fiscal para alcanzar sus fines lo que ha redundado en dos grandes tendencias de naturaleza fiscal, ambas con efectos agravantes para la recaudación fiscal y la capacidad de inversión pública. La primera es la reducción de los ingresos fiscales debido a los procesos de desgravación y el incremento de las exenciones. La segunda es el aumento de las demandas sobre los recursos públicos de diferente índole que se pueden resumir en 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 un comparativo internacional, además de déficit fiscales persistentes, que limitan su capacidad y reducen el margen de maniobra para financiar inversiones complementarias requeridas para el fortalecimiento de la inversión privada, tales como la inversión social, la infraestructura, la innovación y desarrollo, e incluso gastos de apoyo a la promoción de exportaciones y atracción de IED. Por lo tanto, la estrategia de inserción internacional y los incentivos creados en el contexto de esta estrategia ha tenido un costo fiscal muy alto, incluyendo la reducción de aranceles en las últimas dos décadas así como las exoneraciones sectoriales a las exportaciones no tradicionales, las zonas francas, el turismo y la minería (CEPAL, 2010).

Estimaciones de la OMC señalan que las cantidades dejadas de recaudar por concepto de diversos programas de tratamiento fiscal especial, deducciones autorizadas, exenciones de impuestos y estímulos fiscales han llegado a constituir el 1% del PIB de Costa Rica en 2005 (199,9 millones de dólares EE.UU.) (OMC, 2007a) lo que ayuda a visualizar las magnitudes de los incentivos y del costo de oportunidad respecto de la inversión pública dejada de ejecutar (CEPAL, 2010). Actualmente, algunos de los sectores más dinámicos de las economías centroamericanas —las actividades productivas de exportación ubicadas en las zonas francas— están exentos del pago de impuestos, lo que redundo en débiles encadenamientos fiscales con las economías nacionales. La reforma del sistema de subsidios a las exportaciones —regímenes de zonas francas— se dirigió a mantener los incentivos a las inversiones y no a incrementar la carga tributaria, que hubiera sido acompañada de una mayor equidad respecto de los aportes al fisco que hacen los distintos agentes económicos.

Si bien las estimaciones presentadas por la OMC indican que las deducciones autorizadas, exenciones de impuestos y estímulos fiscales han llegado a constituir el 1% del PIB de Costa Rica en 2005, es difícil establecer si los beneficios recibidos

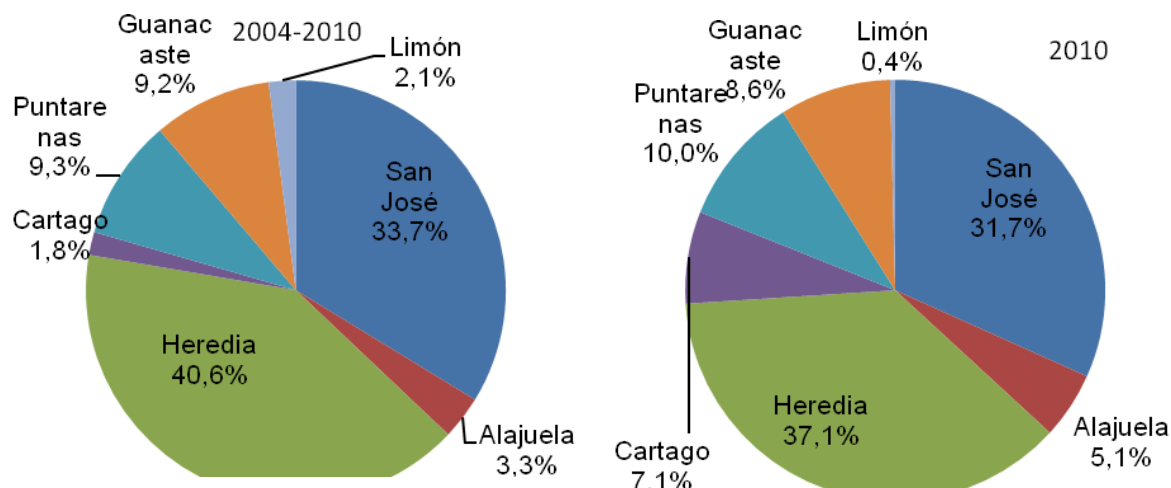
superan dicho costo. Sería necesario hacer un estudio contrafactual, cuyo resultados serían inciertos, dado que los impuestos sobre la rentabilidad de las empresas que operan como centro de costos –como es el caso de muchas de las empresas exportadoras ubicadas en zonas francas– por lo que es difícil conocer sus niveles de renta y los impuestos correspondientes.

### **3. La IED en las regiones rezagadas ¿polos de desarrollo o desarrollo de polos?**

De acuerdo al índice de desarrollo social elaborado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 2008b) las regiones con mayores rezagos en desarrollo son la Huetar Atlántica y Brunca. En una distribución del índice de desarrollo social por quintiles, siendo el primer quintil el que agrupa las zonas que tienen los valores más bajos en el IDS, se muestra que éstos son cantones ubicados principalmente en las zonas limítrofes y en la costa atlántica del país. En la Región Brunca, el 89,5% de los distritos se localizan en los deciles más bajos y no posee ninguno en el cuarto y quinto quintil, mientras que la Región Huetar Atlántica posee el 85,7% de sus distritos en los quintiles más bajos y no posee 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, pp. 45).

El rezago que muestra el índice de desarrollo se refleja también en los flujos de inversión extranjera directa. Lamentablemente no se cuentan con datos desagregados por regiones por lo que no se puede apreciar la diferencia entre la región del Pacífico Central de la Brunca. El gráfico 9 muestra los flujos de IED que han llegado a Costa Rica entre 2004 y 2010, y su concentración en algunas regiones, dejando a las regiones con mayores rezagos al margen de dichos flujos. Las provincias de San José y Heredia concentran el 68.8% de la IED en 2010 (era el 73% en el periodo 2004-2006), mientras que Limón y Puntarenas recibieron en 2010, 0.4% y el 10% del total de los flujos de IED respectivamente.

**Gráfico 9**  
**Costa Rica: distribución de flujos de IED por provincia, 2004-2010**  
**(porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central.

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 de Costa Rica, conduce a identificar los elementos que las empresas transnacionales señalan como relevantes para la toma de decisiones de localización en un país o región. Si bien la estrategia empresarial 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 coadyuvarían en dicha estrategia, las empresas también toman en cuenta otros elementos que van más allá de los costos. Estos elementos suelen ser: proximidad a los recursos y servicios que necesitan (insumos, medios de transporte, puertos y aeropuertos internacionales, telecomunicaciones, infraestructura hotelera, servicios técnicos relevantes a la empresa, etc.) incluyendo la proximidad a la fuerza de trabajo calificada. Crecientemente las empresas transnacionales también toman en cuenta algunos elementos cualitativos para decidir sobre su localización: el clima, el medio ambiente, condiciones para su expansión, y recursos y servicios disponibles para su personal (entorno para el desarrollo personal de sus empleados, incluyendo a los expatriados, servicios educativos de calidad, infraestructura de ocio y seguridad). Entrevistas con expertos en localización de empresas transnacionales indican que los siguientes elementos son los más relevantes para la toma de decisiones de las empresas transnacionales:

- Recurso humano calificado
- Programas INA
- Calidad suministro eléctrico
- Seguridad
- Infraestructura
- Telecomunicaciones
- Disponibilidad de colegios para expatriados
- Desarrollos inmobiliarios para residencias de expatriados
- Incentivos fiscales

- Zonas Francas

El rezago en la recepción de flujos de IED en Limón y Puntarenas está estrechamente relacionado con los elementos que las empresas buscan en los sitios de localización. Como muestra el cuadro 5, las provincias de Limón y Puntarenas no tienen indicadores suficientemente atractivos para las empresas transnacionales. Aumentar los flujos de IED hacia estas regiones sin duda requiere de cambios en los indicadores mencionados, lo que pasa por importantes esfuerzos de inversión públicos, o sea, por un proceso de creación de polos de desarrollo.

Cuadro 5  
Posición de Limón y Puntarenas, 2008\*

Elementos relevantes para la localización empresarial	Región Central 63,9% de la población del país	Limón 10,3% de la población del país	Puntarenas 7,5% de la población del país
Recurso humano calificado	1.331 escuelas de primaria, 406 colegios de secundaria Cinco universidades públicas: Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia (UNED) y la Universidad Técnica Nacional.	504 escuelas de primaria 77 colegios de secundaria, Sede regional de universidades públicas: Universidad de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia	763 escuelas de primaria 88 colegios de secundaria Sede regional de universidades públicas: Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia.
Escolaridad promedio (personas de 15 años y más)	8,9	6,9	6,8
Cobertura de secundaria (% del total de población)	74,3	62,5	71,1
Población con instrucción universitaria (% del total de población)	19,3	5,8	6,5
Programas INA	4 Unidades regionales 1 Centros Nacional Polivalente 4 Centros de Formación Profesional 18 Centros de Formación Profesional Taller Público 1 Centros de Formación Plurisectorial 8 Centro Nacional Especializado 3 Centro de Desarrollo Tecnológico	1 Unidad Regional 2 Centros Regionales Polivalentes 2 Centros de Formación Profesional	1 Unidad Regional 2 Centros Regionales Polivalentes
Programas INA Número de participantes (2009)	81274	10356	8150

Programas del INA ejecutados 2009	608	72	85
Formación profesional	1533	401	75
Capacitación técnica			
Calidad suministro eléctrico	n.d.	n.d.	n.d.
Seguridad (% 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/km2)	1,21	0,4	0,63 1/
Portuaria	No	Sí	No
Aeroportuaria	Sí	No	No
Hotelería (número de hoteles)	150	27	33
Telecomunicaciones			
Internet (por cada 1000 hab.)	41,6	14,5	10,1
Radio bases (% del total)	56,2	8,0	5,9
Telefonía fija (por cada 1000 hab.)	3,4	2,4	2,0
Disponibilidad de servicios para expatriados: colegios bilingües, residencias, salud privada	n.d.	n.d.	n.d.
Incentivos fiscales	Sí	Mayores	Mayores
Zonas Francas (alquiler competitivo)	239 **	7 ** 2/	14 ** 1/

Elaboración propia con datos de MIDEPLAN, 2009, INA, 2010.

\* Se consideran las regiones Brunca (como Puntarenas) y Huetar Atlántica (como Limón) según la clasificación de planificación del MIDEPLAN.

\*\* Número de empresas en régimen de zona franca, lo que incluye a 2 empresas que ofrecen servicios inmobiliarios para instalación de empresas en Limón, a 2 en Puntarenas y 22 en la región central.

1/ Se considera a la Provincia de Puntarenas y no sólo a la Región Brunca.

2/ Se considera a la Provincia de Limón y no sólo a la Región Huetar Atlántica.

Para enfrentar rezagos similares y promover los flujos de IED, algunos países han diseñado diversas estrategias. Se presentan algunas de ellas a modo de ejemplos. En China (República Popular de) hasta 2007 existieron impuestos especiales para la IED – i.e. impuesto sobre la renta reducido para la IED ubicadas en zonas económicas especiales, que desarrollaban manufacturas en las zonas de desarrollo económico y tecnológico, ubicadas en las zonas económicas abiertas de la costa o en antiguos distritos urbanos donde estaban situadas las zonas económicas especiales o las zonas de desarrollo económico y tecnológico– sin embargo en 2008 se redujo y generalizó el impuesto sobre la renta de las sociedades de IED en un tipo del 25%. Es decir, a partir de 2008 dejaron de existir parques industriales con incentivos similares a los de las zonas francas de Costa Rica. Sin embargo, como medidas transitorias se permite que se mantengan los incentivos fiscales a empresas relacionadas con alta o nuevas tecnologías, ubicadas en las zonas occidentales o en las regiones autónomas. Además, como apoyo a ciertas empresas pequeñas, se les otorga un tipo preferencial reducido del impuesto sobre la renta del 20%. También subsisten incentivos a la inversión en las regiones menos desarrolladas, como la región occidental de China que se relacionan con la agricultura, la protección del medio ambiente y la energía renovable. Las empresas que realizan actividades de alta o nueva tecnología pagan un tipo impositivo



del 15%. Si estas empresas se establecieron en zonas económicas especiales o en la Nueva Área de Pudong en Shanghai a partir del 1º de enero de 2008, están exentas del impuesto sobre la renta durante los dos primeros años a contar del año en que se deriven por primera vez ingresos de sus actividades productivas y comerciales, y después están sujetas a un tipo del 12,5% (es decir, la mitad del tipo 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 en un espacio físico los servicios necesarios para la ubicación de empresas nacionales y transnacionales. Los servicios, además de las economías de aglomeración (cercanía de otras empresas proveedoras de bienes y servicios) consisten en áreas para el manejo de cargas, manejo de desechos, servicios públicos incluyendo telecomunicaciones, energía, y por supuesto la seguridad. En algunos parques industriales se ha procurado el establecimiento de centros de investigación y se promocionan los vínculos con universidades de la región con miras a fomentar los vínculos entre la investigación y las empresas, además de incentivar la inversión con mayores grados de intensidad tecnológica. En el marco de la Unión Europea (UE) se desarrollaron fondos de desarrollo regional basados con el objetivo de promover la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones. Los principios de estos fondos eran la búsqueda de la convergencia con las regiones más desarrolladas al tiempo que se profundizaba la integración regional. Por eso los fondos ponen 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 así lo necesiten. Se crearon mecanismos de medición de la convergencia mediante la medición del PIB regional y de otras variables sociales como el empleo. El financiamiento proviene de fondos de la UE, por aportes de los Estados miembros con base en un principio de solidaridad (las regiones más ricas aportan más recursos) y por los recursos captados mediante aranceles cobrados al entrar en el territorio aduanero común.

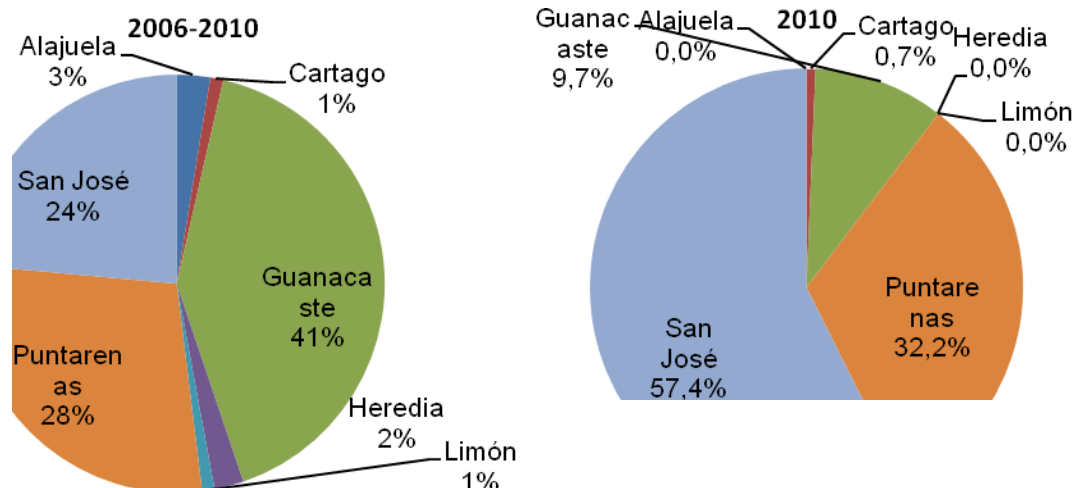
Algunos países han buscado “detonantes” que atraigan la inversión (aeropuertos, puertos, e infraestructura de mayor calidad) e incluso se han creado autoridades públicas para el desarrollo de polos económicos. Este es el caso del Fondo Nacional de Fomento al Turismo de México (FONATUR, cuyo origen está en el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo, FOGATUR, en 1956) que es el responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos de impacto nacional. A través de la figura denominada Centros Integralmente Planeados (CIPs), el FONATUR ha desarrollado las condiciones para atraer inversión (nacional y extranjera) y desarrollar polos turísticos. Cancún, fue el primer Centro Integralmente Planeado e inició operaciones en 1974. Actualmente existen 6 CIP además de Cancún: Huatulco, Ixtapa, Loreto, Los Cabos, Nayarit, y Sinaloa. Para crear los “detonantes” de la IED, se requiere inversión, la cual es pública mayoritariamente y luego es complementada por inversiones privadas. Este puede ser el caso del 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 esta clase de ciudades fiscalmente privilegiadas (paraísos fiscales), existen importantes ejemplos de ellas aun en los países desarrollados: Islas Jersey, Gibraltar o Gran Caimán. Sin embargo las RED son más complejas que lo que hoy se conoce como paraíso fiscal ya que cuentan con leyes en diversas áreas y servicios diferentes a los del país huésped. Las RED fueron propuestas originalmente por Paul Romer (2010) y se trataría de zonas de reforma especiales que posibilitan que los gobiernos adopten rápidamente sistemas de reglas nuevas e innovadoras. Las reglas formales de una ciudad modelo y las normas que promueven pueden diferir notablemente del sistema de reglas vigente de un país. Suelen ser territorios poco habitados que son ofrecidos voluntariamente por un Gobierno anfitrión. En estos territorios se da un fuero o sistema propio de reglas (en un sentido amplio que comprende leyes, instituciones, acuerdos organizacionales, derechos de propiedad, los modos de gobernanza, reglas laborales, etc.) que regirán la nueva ciudad (Romer, 2010; Romer y Fuller, 2010). El 19 de enero de 2011 el Parlamento Hondureño aprobó la creación de las Regiones Especiales de Desarrollo (RED), y actualmente se trabaja en Honduras en el marco legal para las RED. Empresas automotrices de Corea del Sur han manifestado su interés de invertir en estas zonas, al igual que de la India, Taiwán y China. El proyecto también ha sido presentado a grupos empresariales de Estados Unidos y Europa. Al interior de Honduras, se ha cuestionado la soberanía del país y se ha calificado como una propuesta neo-colonialista, sobre todo tomando como ejemplo a Hong Kong. No pareciera que es 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 su instalación.

Como ya se indicó, en Costa Rica, se ha procurado la creación de incentivos para las regiones de menor desarrollo relativo a través la creación de zonas francas. Cuando en 1981 se creó la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (Ley 6695) y el Régimen de Zona Franca (RZF), que tenía como uno de sus objetivos principales un desarrollo más equilibrado de la industria local, especialmente en las provincias de Limón y Puntarenas. Sin embargo, en 1984 se reconocía que había sido imposible desarrollar las Zonas Francas en Limón y Puntarenas debido a su escasa infraestructura industrial.

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

**Gráfico 10**  
**Costa Rica: distribución de flujos de IED del sector turismo por provincia, 2006-2010 y 2010**  
**(porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central.

## D. POLÍTICAS PÚBLICA 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 forma que afecte sistemáticamente al vector de los bienes y servicios producidos en la economía, haciendo que el tejido productivo sea más complejo –con mayores interrelaciones– y con creciente contenido tecnológico. Actualmente suele hablarse de políticas de desarrollo productivo, pero en esta ponencia se trata a la política industrial en sentido amplio de manera que incluye el apoyo a la industria naciente, la política de pymes, las políticas 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 primera década de 2000, en el marco del consenso de Washington, el conjunto de políticas que constituyen la política industrial fueron diseñadas y aplicadas de manera independiente unas de las otras y en muchos casos con objetivos distintos a la política industrial. Así por ejemplo, la política comercial se enfocó a la creación de una oferta exportable que procurara divisas que se requerían con urgencia para pagar la deuda externa, para lo cual se diseñaron incentivos específicos y se negociaron acuerdos comerciales que ofrecieran mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales.

La IED se enfocó en atraer capital como complemento al ahorro doméstico, que desde el punto de vista macroeconómico ayudaba a equilibrar la balanza de pagos. Pero también la política relacionada con la IED fue un complemento para la política comercial y se enfocó en atraer empresas con vocación exportadora que permitiera aumentar de manera expedita los flujos de comercio al exterior.

Por esta razón, no se exploraron otras opciones relacionadas con el aporte que la IED podría dar al desarrollo productivo nacional y así integrarse con una política industrial.

El esquema de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones para la exportación, si bien puede considerarse como exitoso, en tanto incrementó y diversificó significativamente las exportaciones, no ha sido un esquema de diversificación de la estructura productiva. Esto es así porque el esquema de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones no potenció los encadenamientos mediante el desarrollo de redes de proveedores nacionales, tanto de insumos como de logística e ingeniería ni logró formar aglomeraciones productivas (*clusters*) (CEPAL, 2008). Ver además CEPAL (2004); Imbs y Wacziarg (2003); Narula (2002).

En algunos países como los del sudeste asiático, la política comercial fue un complemento de la política industrial y fue en ese marco donde 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, la capacitación de los recursos humanos respondió a los planes industriales, se financiaron programas de capital de riesgo e incubación de firmas de alta tecnología, entre otras políticas.

En este sentido, las políticas relacionadas con la IED en Costa Rica no han sido una verdadera política industrial, ni desarrollaron el conjunto complejo de políticas que la caracterizarían. En el mejor de los casos ha sido una política industrial trunca, en el sentido de que se enfocó en crear demanda para la creciente mano de obra y en facilitar la creación de una oferta exportable, pero desvinculada de la red productiva nacional.

Sin embargo, Costa Rica ha venido trabajando con diversos mecanismos, para la atracción de IED de calidad y ha fortalecido algunas de las capacidades de aprovechamiento de la IED, lo que facilita el diseño de una política industrial moderna que logre vincular la IED con el sistema productivo nacional y aproveche el impacto de las empresas transnacionales en la economía. De no existir ninguna política pública que dé dirección a la IED, ésta tendería a reforzar la especialización productiva de los países anfitriones, esto es, en el caso de Costa Rica, la profundización de un modelo de plataforma exportadora basado en salarios relativos bajos. En este sentido, se puede decir que existen las bases para el desarrollo de una política industrial, aunque aun débiles.

En años recientes se han revitalizado y re-conceptualizado los argumentos de la política industrial –como industria naciente, *targeted interventions* en nichos específicos y política fiscal contracíclica (Aghion et al., 2009) – en ámbitos donde hasta hace poco tiempo no tenían cabida, 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 hacia el qué (áreas de intervención) y el cómo (formas de intervención) de la política industrial (Chang, 2010; Rodrik, 2008).

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

- a) Las instituciones costarricenses deben procurar la coordinación entre las condiciones endógenas que facilitan el aprovechamiento de la IED y las condiciones exógenas relativas a las empresas (las decisiones de inversión).
- b) Definir el desarrollo del sector productivo nacional que se quiere (política industrial), para lo cual sus vínculos con las transnacionales (IED) y con la economía global es indispensable (economías de escala, frontera tecnológica, productividad) incluyendo si se apoyarán a las transnacionales costarricenses.

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

Sobre el segundo punto - desarrollo del sector productivo nacional- en Costa Rica se han definido varias políticas con efectos directos en el sector productivo. Primero, políticas deliberadas para el fomento y la diversificación de las exportaciones<sup>12</sup>. Segundo, políticas enfocadas a elevar la inversión, particularmente la inversión extranjera directa<sup>13</sup>. Tercero, políticas industriales, de desarrollo productivo o de fomento a los sectores productivos para elevar la eficiencia y la productividad<sup>14</sup>. Poco o nada se ha hecho respecto de la creación de empresas transnacionales costarricenses, como se profundiza en la siguiente sección.

Uno de los logros alcanzados de dichas políticas es que los sectores más dinámicos son los sectores exportadores de bienes y servicios, en especial las exportaciones 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, sin embargo, los efectos de la IED sobre la economía local y su dinamismo como resultado de encadenamientos productivos y externalidades son en el mejor de los casos tenues con lo que el impacto de la producción en zonas francas sobre el crecimiento de las economías es menor que aquel que podría lograrse con una mayor vinculación de las empresas bajo el régimen de zonas francas con las empresas nacionales. Existe consenso en que la generación de empleo se constituye en el atributo más importante de las empresas extranjeras que operan en los regímenes de zonas francas o en otro de promoción de exportaciones.

Los márgenes para el diseño e implementación de “políticas industriales” (del tipo tres

---

<sup>12</sup> Incluye incentivos financieros, incentivos fiscales para empresas que operan en zonas francas, reintegro de exportaciones (*drawback*), servicios no financieros para exportadores. Véase Mercado (2010) y Melo (2001).

<sup>13</sup> Este tipo incluye incentivos e instrumentos fiscales horizontales enfocados a sectores específicos o a regiones específicas. Véase Melo (2001).

<sup>14</sup> Estas políticas son diversas y por lo general, adolecen de fallas de coordinación o debilidades institucionales en la implementación. Incluye los instrumentos de apoyo a cadenas productivas, *clusters*, PYME, fondos tecnológicos, entre otras.

descritas arriba) son reducidos, dado el marco de regulaciones de la OMC en el que Costa Rica se desenvuelve<sup>15</sup> como se puede ver en el cuadro 6. Sin embargo, es posible profundizar otros tipos de políticas industriales que faciliten la vinculación de las empresas nacionales con la economía internacional.

**CUADRO 6**  
**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 similar originario de otro país miembro.
Trato nacional	Los bienes extranjeros no pueden tener un trato menos favorable, en cuanto a impuestos nacionales, que a los bienes nacionales similares.
Reciprocidad	La política industrial no puede contraponerse con las concesiones comerciales mutuas o correspondientes acordadas entre dos países.
Acciones de salvaguardias	Solamente en forma temporal se pueden tomar medidas de salvaguardias 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 dumping con sus exportaciones, esto es, diferenciar los precios. Aunque por otro lado, puede proteger la producción local de 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 1.000 dólares). El Acuerdo de SMC cuenta con reglas para ejecutar medidas compensatorias al daño a las industrias domésticas causado 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 (PI), 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 los <i>layout</i> de diseños de circuitos integrados. Generalmente, la PI otorga al inventor el derecho exclusivo sobre el uso de sus creaciones durante un período fijo. En algunos casos sin embargo, los derechos de la PI son válidos indefinidamente.

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

Finalmente, es importante que la política industrial del país incluya en sus metas, elementos que van más allá del éxito exportador directo o indirecto, para que incluya elementos como la lucha contra la heterogeneidad estructural, esto es, que busque un sistema inclusivo en el que la mayoría de la población y del sector productivo aumenten sus capacidades y su productividad. De lo contrario, apoyar a los sectores

<sup>15</sup> 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).

que de por sí tenían ventajas a insertarse en la economía internacional, si bien es un éxito, profundizaría las desigualdades que ya son evidentes en la economía del país.

## **2. Apoyo a los “campeones nacionales”**

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

En América Latina se destaca Brasil por el apoyo gubernamental que se da a sus empresas en su proceso de internacionalización. CEPAL (2011) subraya dos ejemplos específicos de apoyos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a la conformación de dos empresas como jugadoras relevantes en nivel global y así convertir a ese país en el mayor jugador global de la agroindustria. Se trata de la adquisición de la firma estadounidense Keystone Foods por Marfrig, y la compra de la también estadounidense Pilgrim's Pride por JBS Friboi. El BNDES Participaciones (BNDESPAR) suscribió el 100% de la emisión 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. BNDESPAR ahora tiene el 13,9% del capital de Marfrig y cerca de 17% de JBS Friboi como resultado de estos apoyos a procesos de expansión empresarial internacional. El apoyo de la política pública a la expansión de sus empresas líderes no es nuevo pero se acentuó con la Política de Desarrollo Productivo (PDP) iniciada en 2008.<sup>16</sup>

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 intraempresa 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.

---

<sup>16</sup> En la Política de Desarrollo Productivo (PDP) de Brasil se definieron cinco estrategias adecuadas a los diferentes grados de desarrollo de los sistemas productivos y empresas del país. La primera de ellas se refiere a “liderazgo mundial” y tiene el objetivo de mantener o posicionar sistemas productivos o empresas brasileñas entre los cinco mayores jugadores mundiales en su actividad, considerando que el liderazgo se puede expresar en las dimensiones patrimonial, tecnológica o productiva. Los sistemas incluidos en esta estrategia son la industria aeronáutica, petróleo, gas y petroquímica, bioetanol, minería, papel y celulosa, siderúrgica y carnes (CEPAL, 2011).

Pero también existen riesgos al impulsar una política industrial que favorezca a campeones nacionales. Un riesgo consiste en profundizar la heterogeneidad estructural de la economía ya que estos apoyos podrían concentrarse en empresas grandes y no en las pequeñas y medianas que son las que más podrían necesitar apoyos públicos para crecer. También existe el riesgo de la venta de esas empresas que fueron objeto de apoyos públicos a firmas extranjeras, lo que implicaría una fuga de recursos hacia el exterior. Además, no se puede garantizar que los beneficios de la internacionalización sean derramados en el resto de la economía. Por esto al evaluar una política pública de este tipo no sólo es importante realizar un análisis costo-beneficio, sino también un análisis del costo de oportunidad de los recursos involucrados y de la institucionalidad requerida. Asimismo, es importante considerar que una política pública que promueva la internacionalización también adolecerá de fallas de información y creará incentivos a actividades *rent-seeking* y corrupción (CEPAL, 2011).

Otro elemento importante por incluir en el diseño de política de inversión internacional de las empresas de Costa Rica es el rol que pueden jugar las grandes empresas estatales, que son las mayores empresas del país. Su crecimiento y modernización pueden traer los beneficios ya indicados que las transnacionales aportan a sus países de origen. Algunos países han creado importantes consorcios transnacionales basados en sus empresas estatales: Sinohydro, DCNS (Direction des Constructions Navales), Petrobras, Empresas Públicas de Medellín, Ecopetrol, etc. Otros han privatizado parcialmente sus empresas estatales como fue el caso de 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 empresas a la economía nacional.

En cualquier caso, será necesario fortalecer la institucionalidad y la política industrial encargada de vincular dichos beneficios con el desarrollo productivo nacional, y así promover que los beneficios empresariales de la internacionalización se derramen al resto de la economía a través de las instituciones del Sistema Nacional de Innovación, las instituciones financieras de desarrollo (incluyendo bolsas de valores modernas y dinámicas) y los apoyos a las empresas locales. (CEPAL, 2011).

### **3. Hacia una política integral de fomento del desarrollo de los sectores productivos**

Las reformas de los incentivos fiscales que recientemente se hicieron en Costa Rica y cualquier debate sobre el sistema impositivo nacional pueden servir para alimentar la discusión en torno a la definición de los nuevos mecanismos de promoción comercial y de fomento productivo.

Queda claro que el otorgamiento de incentivos fiscales puede ser parte integral de las políticas de fomento al desarrollo productivo. No debe tratarse de otorgar incentivos



fiscales y ejercer presión sobre el déficit fiscal, sino de otorgar incentivos fiscales que aporten al desarrollo, con una perspectiva pragmática de sostenibilidad fiscal<sup>17</sup>.

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

La discusión sobre lo oportuno de los incentivos fiscales a la IED llevó a la racionalización del mismo de manera que las exoneraciones del impuesto sobre la renta se otorgan solo a inversiones en sectores estratégicos, a partir de un mínimo de inversión y de un mínimo de generación de empleos permanentes, o a ciertos sectores productivos o por su ubicación en zonas rezagadas. Esos beneficios podrían verse como la “inversión país” para atraer IED, inversión que ha de traducirse en la maximización de la transferencia de tecnología y de conocimientos. Para que esa “inversión país” sea rentable, los beneficios fiscales a otorgar a las empresas en los sectores estratégicos deben ir acompañados de acciones específicas dirigidas a maximizar la transferencia de tecnología y conocimientos. Si el país invierte en el otorgamiento de esos incentivos, debe ocuparse de que los beneficios de esa inversión se materialicen. De lo contrario, no se darán la transferencia de tecnología y de conocimientos ni los encadenamientos productivos que se esperan de la IED. La experiencia de Costa Rica en la atracción de IED de alta tecnología y en otros sectores es muy ilustrativa, pues los incentivos que se han otorgado no se han traducido en transferencias de tecnología significativas (Paus y Gallagher, 2006).

Por otra parte, para maximizar el provecho de esa “inversión país”, el establecimiento de empresas extranjeras debe ir acompañado de un compromiso explícito de contribuir con el desarrollo nacional. En ese sentido, el Gobierno podría negociar “Acuerdos de Entendimiento” con las empresas extranjeras con el propósito de comprometerlas en la generación de externalidades. Esos “Acuerdos de Entendimiento” deben negociarse caso por caso, y pueden incluir, además, el compromiso de las empresas para facilitar espacio para “incubar” nuevas empresas, participar en programas de fomento del emprendedurismo, entre muchos otros.

En la misma línea de pensamiento, el Gobierno puede también negociar con las empresas desarrolladoras de parques industriales –que también reciben incentivos fiscales– su transformación en parques tecnológicos, creando facilidades para fomentar

---

<sup>17</sup> 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).

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 desarrollo de la 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 de gran importancia: por un lado es un elemento central de la estrategia de promoción de las exportaciones y por otro, sirvió para compensar en alguna medida las bajas tasas de inversión del país, fortaleciendo la débil formación bruta de capital fijo y así generando empleos.

Hay que resaltar que en Costa Rica existe una alta concentración de IED vinculada a la exportación, es decir, existe una estrecha relación entre la entrada de inversiones transnacionales con motivos de transformación de los productos o servicios para su posterior exportación. Esto es normal dado lo reducido del mercado interno, lo que inhibe las inversiones que buscan nuevos mercados locales. Sin embargo, lo anterior sugiere que la estrategia prevaeciente de las empresas transnacionales que se instalan en Costa Rica es la búsqueda de eficiencia a través de reducción de costos. La sofisticación de la IED en cuanto al contenido tecnológico y su intensidad de conocimientos, sugiere además que el país ha logrado mejorar su inserción internacional vinculándose a 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 redundado en mejores salarios.

La vinculación de algunos segmentos de la fuerza laboral y del sector productivo a la economía internacional ha sido un éxito parcial de la estrategia de desarrollo basada en la inserción internacional. Sin embargo la mayoría de la fuerza laboral y del sector productivo siguen desvinculados de las bondades de dicha estrategia, 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 este desequilibrio. En otras palabras, la política industrial moderna, además de procurar el cambio de la estructura productiva del país, debe velar también por que la estrategia a seguir sea inclusiva.

El aporte que la IED puede hacer al desarrollo del sector productivo nacional depende en gran medida de los encadenamientos productivos y los *spillovers* que genere a nivel micro, y no por su aporte al equilibrio de la balanza de pagos. Para analizar dichos aportes se requieren microdatos no disponibles para este trabajo. Sin embargo, fuentes secundarias indican que la IED no transfiere *motu proprio* tecnología ni transforma la estructura productiva de manera espontánea. Por esta razón la estrategia de IED sólo puede ser concebida como parte de una política más amplia e integral de desarrollo productivo que identifique y priorice los sectores que se desean fortalecer y que al mismo tiempo, esté complementada por políticas de desarrollo de capacidades de absorción por las empresas locales, mejoramiento de la educación básica y técnica

superior, fortalecimiento de las instituciones y el escalamiento de la base científico 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 fomento al desarrollo de los sectores productivos, dentro del contexto de un esquema de fomento de las inversiones, propiciando 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 fomento al desarrollo competitivo de las empresas nacionales, para que éstas participen en mayor medida en el esfuerzo exportador y se generen efectos de derrames sobre el desarrollo nacional.

Los nuevos incentivos para la IED prevén espacios para fomentar las inversiones en las zonas rezagadas. Sin embargo, dada la estrategia empresarial que explica la llegada de IED a Costa Rica (búsqueda de eficiencia – reducción de costos), las empresas no tienen razones para ubicarse en zonas rezagadas cuyos costos de producción serán al menos iguales a los que pueden obtener en otras zonas del país. Por esta razón, para la atracción de IED en zonas de menor desarrollo relativo los incentivos fiscales no son suficientes, y es necesario el desarrollo de otros elementos cualitativos que conviertan a dichas zonas en polos de atracción de IED. Es decir, la IED por sí sola no genera polos de desarrollo. Es necesario que las políticas complementarias de desarrollo productivo creen los factores de “entorno” (infraestructura básica, telecomunicaciones, sistema de educación y capacidad de la mano de obra) como en los factores micro relacionados a la capacidad de absorción de los efectos de derrame y 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 de 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 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 empresas transnacionales pueden constituir una fuente de acceso a competencias tecnológicas originadas fuera de un SNI y ofrecer la posibilidad a la economía receptora de ser parte de los procesos globales de creación y difusión de conocimiento (Marín y Arza, 2009).<sup>18</sup> Los efectos indirectos de la IED son heterogéneos dependiendo de las características de las empresas transnacionales, en particular respecto del contenido tecnológico de sus actividades. Las empresas transnacionales en 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).

---

<sup>18</sup> Los patrones de cooperación entre las empresas transnacionales y las firmas locales en países en desarrollo ha dado lugar a una creciente discusión sobre cómo y en qué medida las empresas locales son integradas en los sistemas de innovación globales (Metcalf y Ramlogan, 2008).

## **BIBLIOGRAFIA**

Aghion, P., D. Hemous y E. Kharroubi (2009), Credit constraints, cyclical fiscal policy and industry growth, NBER Working Paper 15119, junio, Cambridge, Massachusetts.

Agosin, M. (2008), Is Foreign Investment Always Good for Development?, Discussion Paper N° 9, Working Group on Development and Environment in the Americas. Tufts' Global Development and Environment Institute, Abril.

Aitken, B. y A. Harrison (1999), Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela, American Economic Review, 89 (3), pp. 605-618.

Alfaro, Laura, Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan, and Selin Hayek, (2003), FDI Spillovers, Financial Markets, and Economic Development, IMF Working Papers, No. 03/186, setiembre, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

Alonso, E. (2002), Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, Serie Desarrollo Productivo No. 140, enero, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

Alonso, E. (2008), Costa Rica: Conceptualización de nuevos incentivos para la atracción de inversión extranjera directa en alta tecnología, Banco Interamericano de Desarrollo, trabajo elaborado para el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

América Economía (2010), Las 500 mayores empresas de América Latinas, N° 51, julio, Santiago de Chile, pp. 176-195.

Blomström, Magnus y Ari Kokko. (2003), The Economics of Foreign Direct Investment Incentives, NBER Working Paper Series, No. 9489, Cambridge, Massachusetts, febrero.

Blomström, M. y F. Sjöholm (1999), Technology, transfer and spillovers: Does Local Participation with Multinationals Matter?, European Economic Review, V. 43, I. 4-6, April 1999, pp. 915-923.

Blomström, M y A. Kokko, A. (1998), Multinational corporations and spillovers, Journal of Economic Surveys, Vol. 12, pp. 247-277.

Blonigen, B. A. y J. Piger (2011), Determinants of foreign direct investment, NBER Working Paper, N° 16704, Cambridge, Massachusetts, enero.

Blonigen, B. A. (2005), A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants, NBER Working Paper 11299, Cambridge, Massachusetts, abril.

Borensztein, E., de Gregorio, J. y Lee, J.-W. (1998), How Does Foreign Investment affect Economic Growth?, Journal of International Economics, N° 45, pp. 115-135.

Chang, H.J. (2010), Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?, Turkish Economic Association, Discussion Paper, 2010/1, enero.

CEPAL (2011), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2010*, (Documento informativo LC/G 0000-P), Santiago de Chile, mayo, Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2010), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2009*, (LC/G.244-P), Santiago de Chile, mayo, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.10.II.G.4.

CEPAL (2009), *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*, (LC/MEX/L.895), México. D.F., febrero, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

CEPAL (2008), *La Transformación Productiva 20 años después, viejos problemas, nuevas oportunidades*, (LC/G.2367 SES.32/3), Santiago de Chile, mayo, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

CEPAL (2007), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006* (LC/G.2226-P), Santiago de Chile, mayo, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.32.

CEPAL (2006), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005* (LC/G.2309-P), Santiago de Chile, mayo, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44.

CEPAL (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, (LC/G.2234 SES.30/3), Santiago de Chile, junio, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

CEPAL (2004b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, (LC/G.2226-P), Santiago de Chile, mayo, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.04.II.G.54.

CEPAL (2001), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000*, (LC/G.2125-P/E), Santiago de Chile, abril, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.01.II.G.12.

Cimoli, M., Dosi, G. y J.E. Stiglitz (2009), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development*, en *Industrial Policy and Development*, Cimoli, M., Dosi, G. y J.E. Stiglitz (Eds.), New York, Oxford University Press.

Cohen, W. y D. Levithal (1989), *Innovation and learning: The two faces of R&D*, *The Economic Journal*, Volume 99, September pp. 569-596.

Cubero, Rodrigo (2006), *Determinantes y efectos económicos de la IED: teoría y evidencia internacional*, *Inversión Extranjera en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.

Dunning, J.H. (2000), *The Eclectic Paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE Activity*, *International Business Review*, Vol. 9, Núm.2, pp. 163-190.

Dunning, J.H. (1993), *The Globalization of Business*, London, Routledge.

Dunning, J. H. (1981), *International Production and the Multinational Enterprise*, London, George Allen and Unwin.

Edquist. C. (2005), *Systems of Innovation, Perspectives and Challenges*, en *The Oxford Handbook of Innovation*, Fagerberg, J., Mowery, D. y Nelson, R. (Eds.), New York, Oxford University Press.

Estrada, Luis Oscar (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, y Li, T. (2010), *Human Capital and Technological Spillovers from FDI in the Chinese Regions: A Threshold approach*, en *The Rise of Technological Power in the South*, Fu X. y L. Soete (Eds.), Palgrave Macmillan.

Girma, S. (2005), *Absorptive Capacity and Productivity Spillovers from FDI: A Threshold Regression Analysis*, en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Department of Economics, University of Oxford, vol. 67(3), pp. 281-306.

Girma, S., Görg, H., y M. Pisu (2008), *“Exporting, Linkages and Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment”*, en *Canadian Journal of Economics*, Volume 41, Issue 1, febrero, pp. 320–340.

Gitli, E., y Arce, R. (2000) *¿Qué significa para la cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EE.UU.?*, Capítulos N° 59, Caracas, Venezuela, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), pp 179-192.

Görg, H. y D. Greenway (2001), *Foreign direct investment and intra-industry spillovers: a review of the literature*, GEP Research Paper Series N° 37, Universidad de Nottingham.

Griffith, R., S. Redding y J. Van Reenen (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, N° 4, pp. 883-895, diciembre.

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?*, *Revista de la CEPAL N° 93*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, pp. 109-127.

Imbs, J. y R. Wacziarg (2003), *Stages of diversification*, *American Economic Review*, vol. 93, N° 1, pp. 63-86, marzo.

INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) (2009), *Anuario INA en cifras 2009*, Unidad de Desarrollo y Estadística, San José, Costa Rica.

Keller, W. y S. Yeaple (2009), *Multinational enterprises, international trade, and productivity growth: firm-level evidence from the United States*, en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 91, N° 4, pp 821-831.

Kokko, A. (1996) Productivity Spillovers from Competition between Local Firms and Foreign Affiliates, en *Journal of International Development*, 8, pp. 517-530.

Kokko, A., R. Tansini and M. Zejan (1996), Local Technological Capability and Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector, en *Journal of Development Studies*, Vol. 34, pp. 602-611.

Lall, S. y R. Narula (2006), Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do We Need a New Agenda?, en R. Narula and S. Lall (Eds.), *Understanding FDI-Assisted Economic Development*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, pp. 19-52.

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, N° 28, Ginebra.

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., International Monetary Fund (IMF).

Larraín, F. (2001), *Economic Development in Central America*, Cambridge, vol. I-II, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

López C., G. y Carlos E. Umaña A. (Ed.) (2006), *Inversión Extranjera en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.

Mah, J. (2007), Industrial policy and economic development: Korea's experience, *Journal of Economic Issues*, marzo.

Marín, Anabel y V. Arza (2009), The role of multinational corporations in innovation systems of developing countries. From technology diffusion to international involvement, en *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries, Building Domestic Capabilities in a Global Setting*, B. A. Lundvall, K. Joseph, C. Chaminade and J. Vang, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 461-512.

Martínez Piva, J.M. (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 *Revista Science and Public Policy*, Volumen 36, Número 4, Mayo, pp. 301-315.

Martínez Piva, J.M. (2008) La maquila textil en Centroamérica, en Alicia Puyana (coordinadora) *La maquila en México. Los desafíos de la globalización*, México, FLACSO, pp.197-219.

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, Organización Mundial del Comercio.

Melo, A. (2001), Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century, Departamento de Investigación, Documento de trabajo, serie 459, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Mercado, Alfonso (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, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

Metcalfe, Stan y Ronald Ramlogan (2008), Innovation systems and the competitive process in developing economies, en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 48, N° 2, pp. 433-446.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2009), Costa Rica: estadísticas regionales 2001-2008, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN (2008a), Costa Rica, contribución de las zonas francas en las áreas de menor desarrollo, octubre, San José Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN (2008b), Índice de desarrollo social, 2007, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Monge, R., Luis Rivera, y Julio Rosales-Tijerino (2010), Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures, and Policy Outcomes, Working Paper Series No. IDB-WP-157, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo,

Moran, T., Graham, M. y M. Blomström (2005), Does Foreign Direct Investment Promote Development?, Washington, D.C., Institute for International Economics, Center for Global Development.

Mortimore, M. y S. Vergara, (2006), Targeting Winners: Can FDI Help Countries to Industrialize?, en R. Narula and S. Lall (Eds.), *Understanding FDI-Assisted Economic Development*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York.

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, Holanda, 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, Latin America, Caribbean and Asia Pacific Economics and Business Association.



OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002), Foreign Direct Investment for Development. Maximising Benefits, Minimising Costs, OCDE, París, Publications Service.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007a), Examen de Política Comerciales, Informe de la Secretaría, Costa Rica, Revisión, WT/TPR/S/180/Rev.1, agosto.

OMC (2007b), Subsidies for Services Sectors: Information Contained in WTO Trade Policy Reviews, Background Note by the Secretariat, Document S/WPGR/W/25/Add.5.

OMC (2006) Informe sobre el Comercio Mundial 2006. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC, Ginebra, Suiza.

Padilla, R., y Martínez, J.M. (2007), Apertura Comercial y Cambio Tecnológico, en Serie Estudios y Perspectivas, N°81, Mayo, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Paus, E., y Gallagher, K. (2006), The missing links between Foreign Investment and Development: Lessons from Costa Rica and Mexico, Working paper N°06-01, Global Development and Environment Institute, Tufts University.

Paus, E. (2005), Foreign Investment, Development, and Globalization, Can Costa Rica Become Ireland?, New York, Palgrave Macmillan.

Peres, W. (2009), The (Slow) Return of Industrial Policies in Latin America and the Caribbean, en Cimoli, M., Dosi, G. y J.E. Stiglitz (Eds.), Industrial Policy and Development, 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 E. Robles (2003), Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿cómo fomentarla en el marco de la OMC?, Academia de Centroamérica.

Rodrik, D. (2008), Industrial Policy: Don't Ask Why; Ask How, en Middle East Development Journal, Demo Issue, Vol. 1, Issue 1, pp. 1-29.

Rodrik, D. (2004), Industrial policy for the twenty-first century, documento preparado para la ONUDI, Cambridge, Massachusetts, Septiembre, Harvard University.

Romer, P. (2010), Creating more Hong Kongs, en Harvard Business Review, Enero-Febrero.

Romer, P. y Brandon Fuller (2010), Cities from Scratch: A new path for development, en City Journal, Vol. 20, N° 4, Manhattan Institute.

Romo Murillo, D. (2003), Derramas tecnológicas de la inversión extranjera en la industria mexicana, Comercio Exterior, Vol. 53, N° 3, Marzo, pp. 230-243.

Ruiz Durán, C., y Dussel Peters, E. (1999), Dinámica Regional y Competitividad Industrial, México, UNAM, Primera Edición.

Sargent, J. y L. Matthews, (2006), The drivers of evolution/upgrading in Mexico maquiladoras: how important is subsidiary initiative?, en *Journal of World Business*, 41(3), pp. 233-46.

Sunkel, O. (1990), Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro, en O. 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, Felipe Larraín (Ed.), *Economic Development in Central America, Vol.1 Growth and Internationalization*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Todo, Y. y K. Miyamoto (2002), Knowledge diffusion from multinacional 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.

Walsh J., y Jiangyan Yu, (2010) Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach, Washington, D.C., Working Paper N° 10/187, International Monetary Fund.

Willmore, Larry N. (1997), Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica, *Revista de la CEPAL* N° 62, Agosto, Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe.

Xu, B. (2000), Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth, en *Journal of Development Economics*, vol. 62, N° 2., pp. 477-493.