



VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica

Eduardo Alonso

Agosto, 2016



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Tabla de contenido

I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO	1
II. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO APLICADAS Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS	8
II.1. Evolución de las exportaciones de bienes y servicios.	10
II.2. Apreciación crítica de las políticas aplicadas y de los resultados obtenidos.	23
III. LA “VIEJA ECONOMÍA”, LA “NUEVA ECONOMÍA” Y LOS SERVICIOS DE APOYO	29
III.1. El empleo en la “Vieja Economía”, la “Nueva Economía” y los Servicios de Apoyo.	30
III.3. Aspectos institucionales en la “Vieja Economía” y en la “Nueva Economía”.	36
IV. LA POLÍTICA DE FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO PARA LA “VIEJA ECONOMÍA”	37
IV. CONCLUSIONES	40
V. BIBLIOGRAFIA	42

I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace ya más de treinta años, Costa Rica emprendió cambios radicales en su estrategia de desarrollo. Después de la crisis económica de los primeros años de la década de los ochenta, el país abandonó el esquema o estilo de desarrollo denominado industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que había impulsado conjuntamente con los países centroamericanos, y reorientó su política económica hacia la apertura económica y la inserción en la economía mundial. Así, las exportaciones a los mercados mundiales se convertirían en el motor del crecimiento y el desarrollo del país, dentro del contexto de una política dirigida a su fomento y a su diversificación.

Para lo anterior, a partir del año 1984 el país emprendió un proceso unilateral de desgravación arancelaria y aplicó una política cambiaria de minidevaluaciones, con el propósito de modificar los precios relativos y mejorar la competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales;¹ para hacer aún más atractivas las actividades dirigidas a la exportación, se promulgaron leyes con incentivos fiscales a las actividades dirigidas a la producción de bienes y servicios no tradicionales para la exportación a los mercados extra centroamericanos.²

Esa política de fomento de las exportaciones no tradicionales se complementó con un programa de atracción de inversión extranjera directa (IED) para la exportación; con la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC)); y con la negociación y firma de Tratados de Libre Comercio (TLCs) bilaterales y regionales,³ para profundizar el grado de apertura económica y mejorar el acceso a cada vez más mercados de exportación.

Para la ejecución de la nueva política de fomento de las exportaciones se realizó, adicionalmente, una serie de reformas institucionales importantes. Lo que inicialmente fue un Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República se convirtió, a partir de 1986, en el Ministerio de

¹ En el año 2006, el país adoptó el régimen cambiario de bandas y a partir de enero del 2015 el régimen de flotación administrada.

² Cabe mencionar que el fomento del turismo también formó parte de la política de fomento a las exportaciones, con una propia ley de fomento, pero el fomento de este sector productivo estuvo institucionalmente separado, a cargo del Instituto Costarricense de Turismo.

³ Costa Rica tiene siete TLCs bilaterales con los siguientes países: Chile, Panamá, México, Canadá, Perú, China, Singapur y Colombia - pendiente de ratificación por parte de ese país -, y cuatro TLCs multilaterales: el DR- CAFTA, por sus siglas en inglés, del que forman parte la República Dominicana, Estados Unidos y los países centroamericanos; el Acuerdo de Asociación entre los países centroamericanos y la Unión Europea; la Asociación Europea de Libre Comercio; y los países del CARICOM. En total, los TLCs firmados por Costa Rica cubren 50 países y concentran el 85% de las exportaciones totales de bienes y servicios del país.

Comercio Exterior, por medio de la ley de presupuesto nacional. No fue sino hasta el año 1996 que se creó, formalmente y por ley de la República, dicho Ministerio, conjuntamente con la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), resultado de la fusión del anterior Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y la Corporación de Zonas Francas de Exportación S.A. Lo anterior fue complementado con la creación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), como la organización gremial del nuevo sector privado exportador de productos no tradicionales.

Por otra parte, con el apoyo y financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID, por sus siglas en inglés), en el año 1983 se creó la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una entidad privada sin fines de lucro, declarada de interés público desde el año 1984, con el mandato de impulsar el programa de atracción de inversiones extranjeras al país y fomentar nuevos procesos productivos dirigidos a la exportación.

Como resultado de la aplicación de esa nueva política de fomento a las exportaciones no tradicionales, y la modernización del marco institucional respectivo, el país logró no solo incrementar las exportaciones, sino también una muy importante diversificación de las mismas. Las exportaciones de bienes no tradicionales se incrementaron, de 526,6 millones de dólares en el año 1984 (46,6% de las exportaciones totales de bienes) a 10.309 millones de dólares en el año 2013 ⁴ (88,9% de las exportaciones totales de bienes). Correspondientemente, las exportaciones de bienes tradicionales⁵, que eran de 597,2 millones de dólares en el año 1984 (53,1% de las exportaciones totales de bienes), se incrementaron a solo 1.300,2 millones de dólares en el 2015 (13,6% de las exportaciones totales de bienes⁶). En términos de cantidad de productos exportados, éstos pasaron de 3.291 en el año 1998 a 4.355 en el 2015. Finalmente, en relación con los mercados de destino, éstos se incrementaron de 133 en el año 1998 a 150 en el año 2015. ⁷

Por su parte, las exportaciones de servicios, como exportación no tradicional, también se incrementaron significativamente, inicialmente por el auge de la actividad turística, como consecuencia de las políticas de fomento al desarrollo

⁴ En los últimos dos años las exportaciones de bienes no tradicionales se redujeron hasta 8279.7 millones de dólares, debido fundamentalmente al cierre paulatino de las operaciones de manufactura de la empresa INTEL, a partir de abril del año 2014.

⁵ Los bienes tradicionales de exportación son básicamente café, banano, azúcar y carne

⁶ Cabe destacar que la participación relativa de las exportaciones tradicionales en las exportaciones totales fue menor, llegando a ser del 10.5% en el año 2009 y manteniéndose alrededor del 12% en los últimos cinco años. El cierre de las operaciones de manufactura de INTEL ha contribuido al incremento de la participación relativa de las exportaciones tradicionales dentro de las exportaciones totales de bienes.

⁷ El registro de la cantidad de productos exportados y de la cantidad de mercados de destino se lleva desde el año 1998, por lo que no hay datos de cuál era la cantidad de productos exportados y la cantidad de mercados de destino anteriormente, aunque sí está claro que esas cantidades había aumentado considerablemente.

de ese sector productivo, que posteriormente fue complementada con las exportaciones de “otros servicios empresariales” así como con las exportaciones de servicios de informática e información. En total, las exportaciones de servicios se expandieron de 219.6 millones de dólares en 1984 a 6,381 millones de dólares en el año 2014. Al respecto, es importante señalar que el 35,5% de las exportaciones de servicios se realizan bajo el régimen de zonas francas, pero el resto de las exportaciones de servicios no fueron objeto del beneficio de una política pública ni de incentivos específicos que estimularan su desarrollo. Pareciera entonces, que las exportaciones de servicios fuera de zonas francas y los ingresos de divisas por turismo dan cuenta de un alto grado de competitividad internacional, y que el país cuenta con las capacidades requeridas para que esos sectores tengan un buen desempeño en los mercados internacionales.

Juntas, las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios se incrementaron de 746.2 millones de dólares en el año 1984 a 16,314.30 millones de dólares en el año 2014. En ese mismo periodo, su participación relativa se incrementó del 55.5% al 92.5% del total de las exportaciones de bienes y servicios.⁸

La modificación de la estructura del sector externo se dio con el surgimiento del sector agrícola de exportación no tradicional; el establecimiento de IED manufacturera bajo el régimen de zonas francas; y el auge en la exportación de servicios (servicios de “*back office*”, servicios de proveeduría, contabilidad, finanzas, centros de llamadas de servicio a clientes, servicios de pedidos por internet, y diseño de productos, entre otros).

Ahora bien, además de constatar una importante transformación productiva en las exportaciones del país, medida por su incremento y su diversificación, al examinar más detenidamente su estructura, se pueden identificar algunas características del tipo de transformación productiva que se dio. Entre los años 1984 y 1997 se dio una disminución de la participación relativa de las exportaciones tradicionales y un incremento significativo de la participación relativa de las exportaciones de bienes no tradicionales – bienes agrícolas y bienes manufacturados - en las exportaciones totales de bienes y servicios. En esos años, las exportaciones de servicios, si bien se habían incrementado, solo representaban alrededor de un 18% de las exportaciones totales de bienes y servicios, y estaban concentradas en un 65% en el turismo.

⁸ Las estadísticas de las exportaciones de servicios para el 2015 fueron elaboradas a partir de una nueva metodología – el Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional Sexta Edición -, que modifica el contenido de los diferentes servicios de exportación. Por lo anterior las cifras para el 2015 no son comparables con las de los años anteriores, y no se dispone todavía de la actualización de dichas cifras para años anteriores. Dicha situación no se presenta para las cifras de exportaciones fob por principales productos, aunque sí en las estadísticas de balanza de pagos, ambas del Banco Central de Costa Rica.

A partir del año 1998, con el establecimiento de la empresa INTEL para el desarrollo de actividades de ensamble y prueba de componentes electrónicos para microprocesadores, así como con el creciente establecimiento de empresas extranjeras en el campo de dispositivos médicos bajo el régimen de zonas francas, las exportaciones de productos manufacturados se incrementaron significativamente. Lo anterior vino acompañado de una mayor intensidad tecnológica incorporada en las exportaciones del país. En el año 1990, los bienes manufacturados de baja tecnología representaban el 13%, los bienes manufacturados de media tecnología el 6%, y los bienes manufacturados de alta tecnología el 3% de las exportaciones totales de bienes. En el año 2006, los primeros redujeron su participación relativa al 11%, mientras que los bienes manufacturados de media tecnología incrementaron su participación relativa al 18%, y los bienes manufacturados de alta tecnología subieron su participación relativa al 32%; en el año 2013, estas manufacturas alcanzaron el 47% del total.

Finalmente, de forma paralela al incremento significativo de las exportaciones de manufacturas bajo el régimen de zonas francas, a partir del año 1998, pero con mayor fuerza a partir del año 2006, se dio un continuado crecimiento del turismo y un incremento significativo de las exportaciones de servicios de informática e información, así como de “otros servicios empresariales”. La participación relativa de los servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios se incrementó, de 21% en el año 1997 a 36% en el año 2014.

La evolución del incremento y la diversificación de las exportaciones en los últimos treinta años, que resultó en una importante transformación productiva del sector exportador, demuestra claramente que la política de fomento de las exportaciones aplicada fue exitosa, en tanto contribuyó a su crecimiento y su modernización. Esa transformación productiva se puede dividir en tres etapas: Una primera etapa, de incremento y diversificación de las exportaciones de bienes, de 1984 a 1998; una segunda etapa, en la que las exportaciones de manufactura de media y alta tecnología experimentaron un crecimiento importante; y una tercera etapa, que se sobrepone a la segunda, que se inicia en el año 1997 y se expande con mayor fuerza a partir del año 2006, en la que se da el auge de las exportaciones de servicios informáticos y de información así como de otros servicios empresariales.

Cabe señalar que, durante las tres etapas señaladas de la transformación productiva experimentada, los incentivos que contenía la política de fomento de las exportaciones variaron significativamente. La legislación sobre contratos de exportación, al amparo de los cuales empresas nacionales y algunas empresas extranjeras del sector manufacturero y del sector agropecuario reorientaron su producción hacia los mercados extra regionales, expiró en el año 1999, con lo cual dichos sectores no recibieron más incentivos fiscales para su desarrollo. Aun así, muchas de esas empresas, del sector manufacturero y en especial las

del sector agropecuario, subsisten y algunas incluso han incrementado significativamente su producción para la exportación.

El cese de los incentivos a la exportación al amparo de los contratos de exportación coincide, en el tiempo, con el fin de la primera etapa y el inicio de la segunda y la tercera etapa de la transformación productiva.

Al mismo tiempo, gran cantidad de empresas del sector textil – maquiladoras - que se habían establecido en el país durante los años ochenta e inicios de los años noventa, migraron hacia otros países de la región, una vez que estos superaron la guerra y retornaron a la paz – Nicaragua y El Salvador, principalmente -, atraídos por costos de mano de obra menores a los existentes en Costa Rica. Únicamente el régimen de zonas francas y los incentivos fiscales que ofrece se mantienen hasta la actualidad; este régimen está mayoritariamente dirigido a la IED, bajo el argumento de que el país debe mantenerse competitivo internacionalmente en materia de atracción de inversiones en relación con otros países de la región, y ha sido importante para una continuada atracción de IED en los sectores prioritarios definidos por CINDE.

Por su parte, el auge del sector servicios a finales de la década de los noventa y durante la década del 2000, si bien fue fomentado, en ningún momento fue objeto de otorgamiento de incentivos fiscales. Las empresas de servicios que se establecieron bajo el régimen de zonas francas, sí gozan de los incentivos que ofrece ese régimen, pero las otras empresas de servicios que operan fuera de zonas francas no recibieron ni reciben ningún tipo de incentivo fiscal para su desarrollo. En ese sentido, la política de fomento de las exportaciones fue parcial en cuanto al favorecimiento de ciertos sectores productivos.

Ahora bien, es importante señalar que la transformación productiva que se ha dado en el sector exportador no se debe al desarrollo de capacidades locales, como parte de la política de desarrollo productivo, para lograrla. Esas capacidades locales son los denominados activos basados en el conocimiento: educación; inversiones en ciencia y tecnología; y el fomento de la innovación tecnológica, mediante el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías. Más bien han sido las capacidades sociales acumuladas, en especial la educación, las que fueron aprovechadas y utilizadas por la IED para construir una plataforma de exportación de componentes electrónicos, dispositivos médicos, servicios de informática e información y otros servicios empresariales, entre otros. Esas mismas capacidades sociales acumuladas fueron las que sirvieron de base para el desarrollo de los servicios de informática e información, así como de otros servicios empresariales por parte de empresas nacionales fuera de las zonas francas.

Para que esa transformación productiva en el sector externo “arrastre” al resto de la economía del país y genere mayor crecimiento económico, mayor equidad,

mayor empleo y contribuya a reducir la pobreza, deben existir las capacidades locales descritas en las empresas para absorber nuevas tecnologías y generar encadenamientos productivos que dinamicen la economía.

En Costa Rica, la falta de desarrollo de esas capacidades locales más bien se ha convertido en un obstáculo para que las empresas nacionales mejoren su competitividad, su productividad y suban en la cadena de valor. Bajo esas condiciones, difícilmente se puede lograr que la posible transferencia de tecnología por parte de las empresas extranjeras bajo el régimen de zonas francas a las empresas nacionales sea efectiva, pues no se cuenta en las empresas nacionales con las capacidades de absorción de esa tecnología, y mucho menos cuenta el país con el sistema de creación de capacidades endógenas, ya no para adoptar y adaptar tecnologías, sino para desarrollar sus propios procesos de innovación en una perspectiva de mediano y largo plazo.

A lo anterior se agrega la necesidad de una institucionalidad articulada de diversas entidades del sector público - con alto grado de eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas respectivas, con personal altamente capacitado, suficiente presupuesto y flexibilidad administrativa, entre otros -, del sector privado y del sector académico, bajo arreglos institucionales que sean transparentes, participativos, que tomen decisiones con conocimiento de las necesidades de los sectores productivos, y que rinda cuentas de las acciones desarrolladas.

La transformación productiva que se ha dado en el sector exportador, es lo que el Programa Estado de la Nación ha denominado la “Nueva Economía”. Ahí se encuentran los sectores más dinámicos, tecnológicamente más avanzados y que generan empleo de calidad y mejor remunerado.

La “Nueva Economía” coexiste con la denominada “Vieja Economía”. Ésta agrupa a los sectores de la producción agrícola tradicional de exportación; la producción agrícola para el mercado interno; y la industria manufacturera tradicional, cuya producción está dirigida al mercado interno y centroamericano. A diferencia de los sectores que conforman la “Nueva Economía”, los sectores de la “Vieja Economía” muestran poco dinamismo e importantes rezagos competitivos y tecnológicos.

Ambas economías se complementan con los Servicios de Apoyo (el comercio, el Gobierno y el sector de “otros servicios” (financieros, de desarrollo inmobiliario, servicios profesionales independientes, entre muchos otros)).

Tanto los sectores de la “Nueva Economía” como la mayoría de los Servicios de Apoyo, son generadores netos de empleo, los ingresos de sus trabajadores son relativamente mayores, y sus perfiles ocupacionales son de media y alta calificación. En cambio, en la “Vieja Economía” la generación de empleo es escasa, los ingresos de sus trabajadores son relativamente menores y sus

perfiles ocupacionales son mayoritariamente de baja calificación (Estado de la Nación, 2009).

La fragmentación de la economía costarricense entre “Nueva Economía” y “Vieja Economía” se debió a que el cambio en el estilo de desarrollo impulsado a partir de 1984 no vino acompañado de políticas de fomento al desarrollo productivo dirigidas al desarrollo de capacidades en la producción nacional para el mercado interno, ni de las reformas institucionales requeridas en las entidades nacionales de fomento de la producción, para facilitar el ascenso en las cadenas de valor, generar una transformación productiva en la economía local y mayores encadenamientos productivos con las empresas extranjeras establecidas en el país. Las políticas que estas instituciones venían desarrollando bajo el esquema de sustitución de importaciones, no fueron sustituidas por políticas de fomento de la competitividad y de desarrollo de capacidades dentro del contexto de una creciente apertura económica y de una competencia internacional cada vez mayor en el mercado local. De hecho, instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), específicamente, no fueron modernizadas, y no lograron definir políticas para el fortalecimiento de la producción nacional, dentro del contexto de la nueva estrategia de desarrollo del país. En el caso del sector agropecuario, éste recibe una cantidad importante de recursos, pero ello no se ve reflejado en mejoras significativas de la competitividad del sector, en especial lo relacionado con las actividades de abastecimiento del mercado interno.

La situación de la “Vieja Economía” plantea el reto de su transformación productiva que, conjuntamente con una modernización institucional, facilite el desarrollo de capacidades en las empresas nacionales para el mercado interno, y también facilite una mayor interacción con las empresas extranjeras establecidas en el país, por la vía de mayores encadenamientos productivos, facilitando el ascenso en las cadenas de valor. Ello implica la necesidad de definir y aplicar políticas de fomento al desarrollo productivo en la “Vieja Economía” para impulsar su transformación en sectores dinámicos, capaces de generar mayores oportunidades de empleo de calidad, mayores encadenamientos productivos para la generación de mayor valor agregado en la producción y mayores ingresos para la población que trabaja en ellos, reduciendo así las brechas salariales existentes entre ambas economías.

En el siguiente capítulo se presenta un resumen de los elementos constitutivos de la política de fomento a las exportaciones aplicada en el país en los últimos treinta años, los resultados que la aplicación de dicha política arrojó y una apreciación crítica de los mismos. En el capítulo III se presentan las características de los sectores de la “Vieja Economía”, en contraste con las características de los sectores de la “Nueva Economía”, seguido de una mención, en el siguiente capítulo, de la propuesta de política en elaboración y de la presentación de la propuesta institucional presentada para el fomento del

desarrollo productivo en la “Vieja Economía”. Finalmente, en el capítulo V se plantean las conclusiones del presente trabajo.

II. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO APLICADAS Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS

El propósito de las políticas de fomento al desarrollo productivo es impulsar la economía de un país hacia un mayor crecimiento y desarrollo, que se exprese en mayores oportunidades para la población económicamente activa, en términos de mayores oportunidades de empleo y de mejores ingresos. Para estos efectos se busca un desarrollo productivo sustentado en mayores niveles de productividad, y el fomento de la producción de los actuales y de nuevos bienes y servicios con mayor grado de sofisticación, que hagan posible modificar la estructura productiva, de forma que permita mayores y mejores oportunidades de empleo, así como la generación de mayores salarios.

De hecho, en Costa Rica se aplicaron políticas de fomento al desarrollo productivo durante todo el periodo de implementación de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), con el propósito de incrementar la producción y diversificar la estructura productiva, en búsqueda de la generación de mayores oportunidades de empleo y mejores salarios para una creciente población.

No obstante, la salida de la crisis económica de los años ochenta exigía un cambio radical en las políticas y las estrategias para el fomento del desarrollo productivo del país. Fue así como se abandonó el esquema ISI, de industrialización sustitutiva de importaciones, y se optó por aplicar estrategias de liberalización comercial y financiera, de privatización y desregulación, para impulsar el crecimiento y el desarrollo, lo que se conoce como el Consenso de Washington.

Aun así, en Costa Rica no solo se promovió la apertura e inserción en la economía mundial “à la Consenso de Washington”, en la que las fuerzas del mercado serían las responsables de la asignación de los recursos productivos, sino que se complementó, desde sus inicios, con una política deliberada de promoción de las exportaciones, basada en el otorgamiento de subsidios fiscales a las empresas, nacionales y extranjeras, que produjeran y exportaran bienes y servicios no tradicionales a los mercados extra regionales.⁹ Tales incentivos, otorgados bajo diferentes regímenes, contemplaban la exoneración del impuesto sobre la renta, la exoneración de impuestos a la importación de insumos, bienes

⁹ Dicha política se reforzó con la aplicación de una política cambiaria de mini devaluaciones, buscando mantener el tipo de cambio real neutral.

intermedios y bienes de capital, y el otorgamiento de un Certificado de Abono Tributario del hasta un 15% del valor fob¹⁰ de las exportaciones.¹¹

Lo anterior, en sí, fue la aplicación de una política industrial o de fomento al desarrollo productivo como se definió al inicio de este capítulo, pero bajo otro nombre – el fomento de las exportaciones -, para impulsar el cambio estructural de la economía costarricense, dentro del contexto de su inserción en la economía internacional, mediante la promoción de la reasignación de recursos hacia sectores de mayor intensidad en conocimiento y productividad, tales como los servicios, las ciencias de la vida, la manufactura avanzada, la manufactura liviana y el procesamiento de alimentos.

La promulgación de leyes de incentivos fiscales para impulsar las exportaciones se complementó con la conformación de un nuevo marco institucional. Por una parte se creó, en el año 1986, y a partir de un Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República que venía funcionando desde el año 1983, el Ministerio de Comercio Exterior, al que se le asignó el rol de rectoría en comercio exterior y atracción de inversiones, de dos instituciones que existían previamente: el Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO), creado en el año 1968, y la Corporación de Zonas Francas de Exportación S.A (ZOFREX), creada en año 1972. Por otra parte, en el año 1983 se creó la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), como una entidad privada sin fines de lucro, inicialmente financiada con fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos y actualmente parcialmente financiada por el Gobierno, para la atracción de IED de exportación. CINDE fue declarada, en el año 1984, como una entidad de interés público por parte del Gobierno de la República. Finalmente, en el año 1996 se promulgó la ley orgánica del Ministerio de Comercio Exterior, creando esa institución formalmente, y fusionando CENPRO y ZOFREX en la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).¹² Otro evento relevante a nivel institucional que facilitó el establecimiento del modelo de promoción de exportaciones fue la creación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) en esos mismos años.

En el siguiente apartado se presentan los resultados obtenidos de la política de fomento de las exportaciones aplicada – política de fomento al desarrollo productivo -, en términos de su impacto en la evolución de las exportaciones. En

¹⁰ El valor fob de las exportaciones, por sus siglas en inglés, significa libre a bordo (*free on board*). Bajo este término de comercio internacional, el precio al cual el exportador vende su producto incluye los costos relativos al transporte desde su planta y hasta su colocación en un medio de transporte. De ahí en adelante y hasta el mercado de destino los costos son asumidos por el comprador, incluyendo los costos de seguro y flete.

¹¹ En el Anexo I se presenta un detalle de las políticas de estímulo que se han venido aplicando en el país para el fomento de las exportaciones y el turismo.

¹² El fomento del turismo fue desarrollado por una institución aparte, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), creado el año 1955.

una segunda sección del capítulo se presenta una apreciación crítica de las políticas aplicadas y de los resultados obtenidos.¹³

II.1. Evolución de las exportaciones de bienes y servicios.

Una vez aprobada la nueva legislación, en el año 1984, con nuevos incentivos fiscales para las empresas que redirigieran su producción a los mercados extra regionales, y a partir del nuevo marco institucional creado para el fomento de las exportaciones e inversiones, las empresas nacionales empezaron a re direccionar su producción, del mercado interno y centroamericano, a los mercados internacionales. Asimismo, el país se convirtió en una plaza atractiva para la IED de exportación.

Como resultado de lo anterior, el país logró, primeramente, una creciente diversificación de sus exportaciones de bienes; las exportaciones de bienes no tradicionales se incrementaron de 526.6 millones de dólares en el año 1984, a 8,279.7 millones de dólares en el año 2015, una tasa de crecimiento anual promedio del 10.5%.¹⁴ Las exportaciones tradicionales se incrementaron de 597.2 millones de dólares a 1,300.2 millones de dólares en el mismo periodo, con tan solo una tasa de crecimiento anual promedio del 3.4%. En términos relativos, las exportaciones de bienes no tradicionales fueron incrementando su participación relativa en las exportaciones totales de bienes, del 46.9% en el año 1984 al 86.4% en el año 2015. En consecuencia, las exportaciones de bienes tradicionales redujeron su participación relativa del 53.1% en el año 1984 al 13.6% en el año 2015 (gráficos 1 y 2). Adicionalmente, la cantidad de productos exportados y los mercados de destino se incrementaron; en el año 2015 se exportaron 4,355 productos a 150 mercados, mientras en el año 1998¹⁵ se exportaron 3,291 productos a 133 mercados.¹⁶

¹³El presente capítulo se basa en el trabajo desarrollado por Alonso (2015) para la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL): Cambio Estructural y Desarrollo Sostenible: Un análisis de Costa Rica, mimeo.

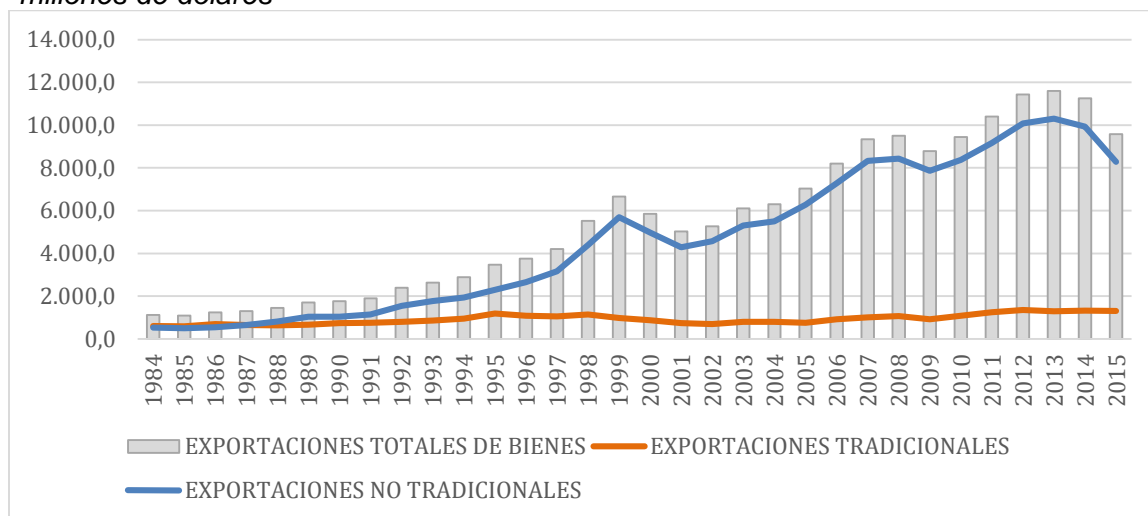
¹⁴ Es importante señalar que el monto de exportaciones en el año 2015 fue menor al de las exportaciones de bienes no tradicionales en los años 2014 y 2013. Lo anterior se debió, en parte, al cierre paulatino de las operaciones de manufactura de la empresa INTEL a partir del mes de abril del año 2014, proceso que prácticamente culminó en diciembre del año 2015. Por la misma razón, la participación relativa de las exportaciones no tradicionales en las exportaciones totales de bienes se redujo, del 11.7% en el año 2014 al 13.6% en el año 2015. Otros elementos que contribuyeron a que las exportaciones redujeran su ritmo de crecimiento fueron la pérdida de competitividad y la concentración de ciertos productos de exportación en una o varias empresas, siendo que decisiones de reducción de la producción afectan directamente las cifras de exportación, como lo evidenció el caso de la empresa INTEL en la producción de componentes electrónicos para microprocesadores. Para un análisis detallado de la pérdida de dinamismo del sector exportador veáse Gamboa (2015).

¹⁵ 1998 es el año a partir del cual se inició el registro de la cantidad de productos exportados y sus mercados de destino.

¹⁶ Datos suministrados por la Dirección de Inteligencia Comercial de PROCOMER.

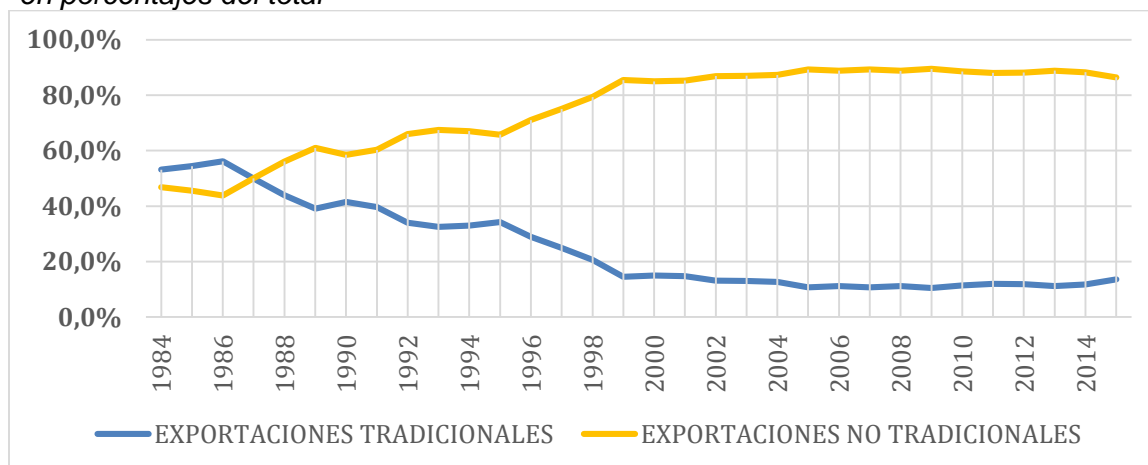
Por su parte, los ingresos de divisas por turismo se incrementaron de 120.9 millones de dólares en el año 1984 a 3,284 millones de dólares en el 2014, una tasa de crecimiento promedio anual del 11.9% (gráfico 3).

Gráfico 1
Exportaciones totales de bienes, tradicionales y no tradicionales (1984 – 2015)
-millones de dólares-



Fuente: Exportaciones fob por principales productos, Banco Central de Costa Rica.

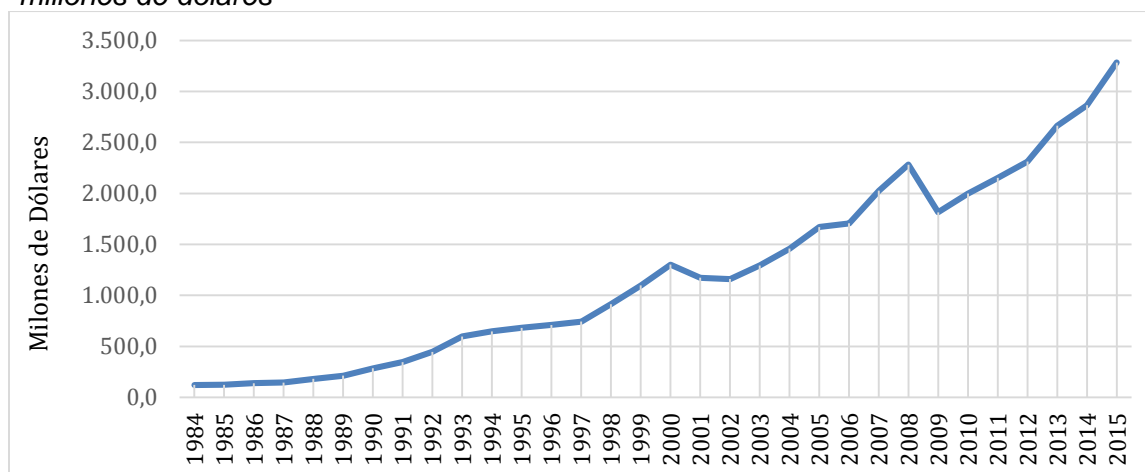
Gráfico 2
Exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales - (1984 – 2015)
-en porcentajes del total-



Fuente: Exportaciones fob por principales productos. Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 3
Ingresos de divisas por turismo (1984 – 2015)

-millones de dólares-



Fuente: Balanza de Pagos, Banco Central de Costa Rica.

La diversificación en las exportaciones de bienes y el incremento de las exportaciones de servicios – expresadas en los ingresos de divisas por turismo -, dieron lugar a una verdadera transformación productiva del sector de exportaciones de bienes y servicios. No obstante, a lo largo del periodo de análisis (1984 – 2015), surgieron otros sectores productivos y elementos que dieron forma al tipo de transformación productiva que se dio.

A la mayor diversificación de las exportaciones de bienes y al incremento del turismo como exportaciones de servicios, presentados anteriormente, se sumaron las exportaciones de servicios de informática e información y las exportaciones de otros servicios empresariales, sectores productivos que fueron adquiriendo una mayor relevancia dentro de las exportaciones totales de bienes y servicios del país. Los servicios de informática e información aparecen en las estadísticas de exportación de servicios por primera vez en el año 1998, con exportaciones por 2.5 millones de dólares, que se incrementaron a 499.6 millones de dólares en el año 2007. A partir de ese año y hasta el año 2014, esas exportaciones se incrementaron a 2.100,6 millones de dólares, convirtiéndose en el segundo rubro de exportaciones de servicios más importante del país, después del turismo. Los otros servicios empresariales también mostraron un importante dinamismo; se incrementaron de 23.4 millones de dólares en el año 1984 a 499.6 millones de dólares en el año 2007. A partir de ese año y hasta el año 2014, esas exportaciones se incrementaron a 889.1 millones de dólares, convirtiéndose en el tercer rubro más importante en las exportaciones de servicios.

Aunado a lo anterior, las exportaciones de manufactura experimentaron un cambio cualitativo importante, en el que la intensidad tecnológica incorporada

fue cada vez mayor.¹⁷ En el año 1990, los bienes manufacturados, clasificados según la intensidad tecnológica incorporada, tenían una participación relativa en las exportaciones totales de bienes del 13% en baja tecnología, un 6% en media tecnología y de un 3% en alta tecnología. En el año 2013, último año del que se disponen de las cifras respectivas, la participación relativa fue del 12%, 21% y 26%, respectivamente (Cuadro 1).

Cuadro 1
Exportaciones de Costa Rica clasificadas por intensidad tecnológica, años seleccionados

-porcentajes-

Clasificación	1990	1997	2006	2013
Primarios	44	35	19	16
Recursos Naturales	9	12	9	11
Baja Tecnología	10	16	8	8
Tecnología Media	5	9	13	13
Alta Tecnología	2	6	22	17
Otras	7	1	1	0
Servicios	24	23	29	35
Total bienes y servicios	100	100	100	100

Fuente: Alonso (2015).

El incremento de las exportaciones de manufactura con mayor intensidad tecnológica incorporada se debe, principalmente, al establecimiento de la empresa INTEL en el año 1998, así como al incremento de la IED en sectores con mayor nivel de sofisticación tecnológica, como el sector de los dispositivos médicos. Ello se debió también al inicio de un cambio en la política de atracción de inversiones en la segunda mitad de la década de los noventa y primeros años de la década del 2000 por parte de CINDE que, por una parte, inició un proceso de priorización de sectores productivos para la atracción de inversiones, buscando diferenciarse de otros países de la región en la atracción de inversiones y aprovechar el recurso humano existente en el país y que permite aspirar a atraer empresas extranjeras de una mayor intensidad tecnológica.

¹⁷ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) clasifica las exportaciones según la intensidad tecnológica promedio de las diferentes ramas industriales en cinco categorías: i) bienes primarios; ii) manufacturas basadas en recursos naturales; iii) manufacturas de baja tecnología; iv) manufacturas de tecnología media; y v) manufacturas de alta tecnología, utilizando un software que proporciona indicadores según esa clasificación. Las manufacturas de baja tecnología son: Textiles, ropa, calzado, manufacturas de cuero, bolsos de viaje, cerámica, estructuras simples de metal, muebles, joyería, juguetes, productos plásticos. Las manufacturas de media tecnología son: Vehículos de pasajeros y sus partes, vehículos comerciales, motocicletas y sus partes, fibras sintéticas, químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, canarias y tubos, maquinaria y motores, máquinas Industriales, bombas, barcos y relojes. Las manufacturas de alta tecnología son: Máquinas para procesamiento de datos, de telecomunicaciones, equipos de televisión, y transistores, turbinas, equipos generadores de energía, artículos farmacéuticos, aviones, instrumentos ópticos y de precisión, cámaras fotográficas. Para más información véase Estado de la Nación, 2014.

Actualmente, CINDE considera que los sectores prioritarios o estratégicos para la atracción de inversiones los siguientes: manufactura avanzada, manufactura liviana, servicios, ciencias de la vida y procesamiento de alimentos (CINDE, 2015).

De lo anterior se deriva que la transformación productiva que ha experimentado el sector exportador se ha dado en tres etapas: Una primera etapa, en la que se dio un fuerte incremento y una fuerte diversificación de las exportaciones de bienes, de 1984 a 1998; una segunda etapa, en la que las exportaciones de manufactura de media y alta tecnología experimentaron un crecimiento importante; y una tercera etapa, que se sobrepone a la segunda, en la que se da el auge de las exportaciones de servicios informáticos y de información así como de otros servicios empresariales, la que se inicia en los años 1997 – 1998 y se expande con mayor fuerza a partir de los años 2006 - 2007.

Los rubros en los que actualmente se agrupan las exportaciones de bienes y servicios del país, son los siguientes:

- a. **Exportaciones tradicionales**; estas exportaciones son exportaciones de productos agrícolas no procesados (café y banano) y procesados (agroindustriales, azúcar y carne), las que hasta inicios de la década de los ochentas contabilizaban alrededor del 60% de las exportaciones totales del país. Estas exportaciones no estuvieron ni están amparadas a ningún régimen especial de incentivos.
- b. **Exportaciones agropecuarias y del mar** (no tradicionales); este sector productivo es nuevo y se desarrolló vertiginosamente a partir de las políticas de estímulos fiscales a las exportaciones extra regionales hasta 1999. Algunos productos que inicialmente destacaron en este sector fueron plantas ornamentales y flores, entre otros; otros productos que siguen siendo importantes en este sector productivo de exportación son la piña, el melón, y los helechos (follaje), entre otros. Actualmente, estas exportaciones no están amparadas a ningún régimen especial de incentivos.
- c. **Exportaciones industriales de empresas nacionales o extranjeras al mercado local y centroamericano** (no tradicionales); este sector no es nuevo, pues concentra mayoritariamente a empresas que tradicionalmente vendían al mercado local y centroamericano al amparo de la estrategia de importación sustitutiva de importaciones – ISI - y que con las nuevas políticas de estímulo fiscal reorientaron parcialmente sus exportaciones a los mercados internacionales.¹⁸ Actualmente, estas exportaciones no están amparadas a ningún régimen especial de incentivos.
- d. **Exportaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo** (no tradicionales); las exportaciones bajo esta figura concentran mayoritariamente empresas que se acogen al sistema de suspensión del

¹⁸ Cabe aclarar que las cifras de exportación que muestra este sector no diferencia entre exportaciones al mercado centroamericano y a los otros mercados internacionales, denominados terceros mercados.

pago de derechos arancelarios por un tiempo limitado, para someter mercadería a procesos de corte y ensamblaje en productos terminados para la exportación.¹⁹ La mayoría de las empresas de este sector, acogidas a ese régimen, son de la industria de la maquila textil.²⁰

- e. **Las exportaciones de empresas extranjeras al amparo del régimen de zonas francas** (no tradicionales); este sector también es nuevo y se ha desarrollado en parques industriales bajo el régimen de zonas francas,²¹ albergando fundamentalmente empresas extranjeras.²² Se trata de empresas de manufactura y, más recientemente, de nuevos servicios, tales como servicios de “back office”, servicios de proveeduría, contabilidad, finanzas, centros de llamadas de servicio a clientes, servicios de pedidos por internet, y diseño de productos, entre otros, todos destinados a la exportación.
- f. **Exportaciones de servicios**, amparadas a regímenes especiales o no.²³
- g. **El ingreso de divisas proveniente de las actividades turísticas** (exportaciones de servicios - no tradicionales -) se desarrolla al amparo de los incentivos al desarrollo turístico.

A continuación, se presenta el detalle de la evolución de cada una de las agrupaciones de exportaciones no tradicionales, el régimen de incentivos bajo el cual se han desarrollado y la participación relativa en las exportaciones totales que han llegado a alcanzar en el año 2015.

II.1.1. Evolución de las exportaciones tradicionales

Las exportaciones de productos tradicionales no fueron objeto de la política de fomento de las exportaciones a partir del año 1984, pues se trataba, precisamente, de diversificar las exportaciones del país. Su crecimiento natural

¹⁹ Existe también el régimen devolutivo de derechos, que consiste en la devolución de impuestos a la importación de insumos incorporados a los productos exportados. No obstante, por el poco uso que se hace del mismo, se omite en el presente documento.

²⁰ Si bien en este sector productivo, agrupado bajo el régimen de perfeccionamiento activo, se ubican principalmente las empresas de la maquila textil, éstas también se pueden acoger al régimen de zonas francas. Por ello, se puede encontrar el mismo tipo de industria en ambos regímenes especiales. No obstante, por razones de competitividad, la industria de la maquila textil ha reducido enormemente su participación relativa en las exportaciones totales del país. Dicha industria ha migrado a otros países de la región y del mundo, cuyo nivel de costo de la mano de obra es competitivo para su desarrollo.

²¹ Existe también la posibilidad de que empresas se establezcan bajo el régimen de zonas francas fuera de parques industriales, cuando el monto de inversión supere los dos millones de dólares.

²² Se sabe que la mayoría de empresas bajo el régimen de zonas francas son empresas extranjeras, aunque también hay algunas empresas nacionales que gozan de los beneficios de ese régimen. No obstante, no existen cifras oficiales sobre el origen del capital de todas las empresas bajo el régimen de zonas francas, por lo que no es posible afirmar cuántas de ellas esas empresas son nacionales y cuántas son extranjeras.

²³ Al respecto cabe señalar que el Banco Central de Costa Rica contabiliza las exportaciones desde zonas francas como exportaciones de bienes. Las exportaciones de servicios que contabiliza el Banco Central incluyen las exportaciones de servicios desde zonas francas y otras exportaciones de servicios no amparadas a otros regímenes de incentivos.

da cuenta de un incremento de 597.2 millones de dólares en el año 1984 a 1,300.2 millones de dólares en el año 2015, con una participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios de 44.5% en el año 1984 a 7.6% en el año 2015 (gráficos 4 y 5).

II.1.2. Evolución de las exportaciones agropecuarias y del mar

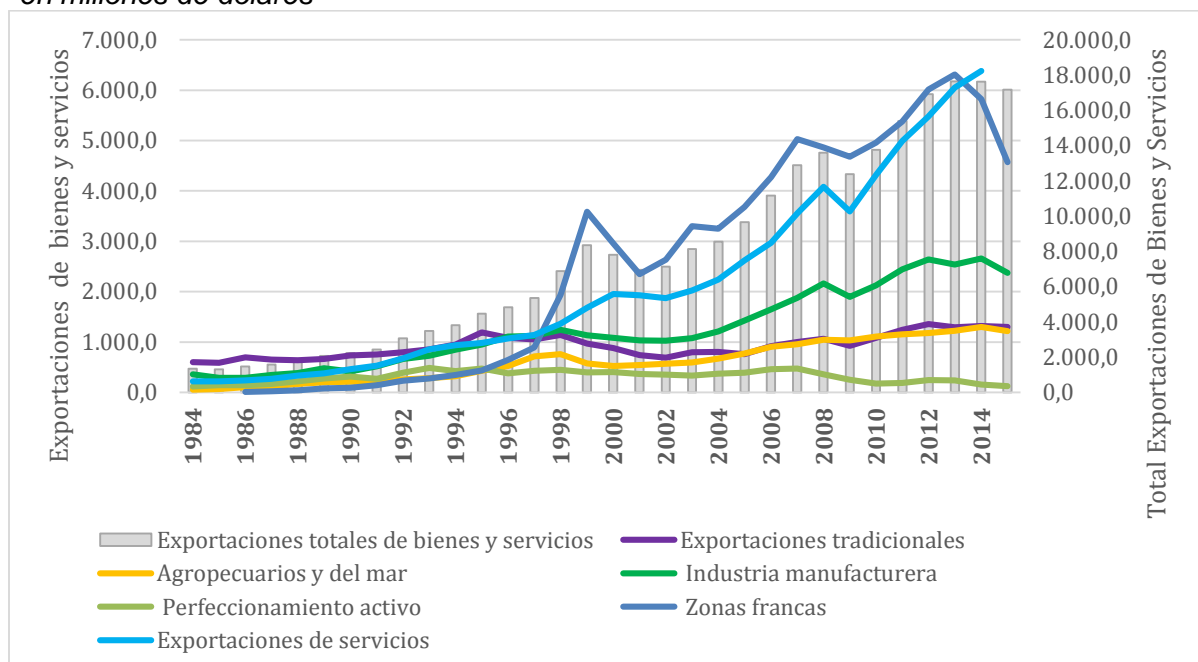
Las exportaciones agropecuarias y del mar sí fueron objeto de la política de fomento de las exportaciones a partir del año 1984; el régimen de incentivos que promovía su desarrollo, se extendió desde ese año y hasta 1999, año en el que finalizó la primera etapa en la evolución de las exportaciones descrita. En esa fecha, la legislación sobre el régimen de Contrato de Exportación expiró y a partir de esa fecha las exportaciones de esa agrupación no fueron más objeto de la política de fomento de las exportaciones. Esas exportaciones se incrementaron de 53.4 millones de dólares en el año 1984 a 573.5 millones de dólares en el año 1999, con una tasa de crecimiento anual promedio del 16.6% y una participación relativa del 6,9% en el total de exportaciones de bienes y servicios. Cabe señalar que esa participación relativa llegó a ser del 10,9% en el año 1996 y del 13,4% en el año 1997, y que a partir de ese año empezó a declinar, situándose en alrededor del 7% en los años siguientes. A partir de 1999, durante la segunda etapa, esas exportaciones crecieron a 1,213.2 millones de dólares en el año 2015, con una tasa de crecimiento anual promedio del 5.0% y una participación relativa del 7.1% en el total de las exportaciones de bienes y servicios. La reducción de su tasa de crecimiento anual promedio y la participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios se redujo, probablemente en respuesta a la falta de incentivos fiscales para esta actividad, y la participación relativa se mantuvo (gráficos 4 y 5).

II.1.3. Evolución de las exportaciones industriales de empresas nacionales o empresas extranjeras de abastecimiento del mercado nacional y centroamericano

Al igual que las exportaciones agropecuarias y del mar, las exportaciones industriales de empresas nacionales o extranjeras a los mercados internacionales, originalmente destinadas al mercado nacional y centroamericano, fueron promovidas al amparo de los incentivos del Contrato de Exportación, que estuvo vigente hasta el año 1999, año en el que finalizó la primera etapa en la evolución de las exportaciones descrita. A partir de ese año, esas exportaciones no gozan de ningún incentivo fiscal. Esas exportaciones se incrementaron de 355.8 millones de dólares en el año 1984 a 1.134.7 millones de dólares en el año 1999, con una tasa de crecimiento anual promedio del 10% y una participación relativa en el total de las exportaciones de bienes y servicios del 13,6%. Cabe señalar que esa participación relativa llegó a ser del 22,9% en el año 1996 y que a partir de esa fecha empezó a declinar, manteniéndose en alrededor del 13% a partir del año 1999. En la segunda etapa, esas exportaciones crecieron a 2,373.9 millones de dólares en el año 2015, con una

tasa de crecimiento anual promedio del 5.2%, adquiriendo una participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios, del 13.9% en ese año (gráficos 4 y 5). La reducción de su tasa de crecimiento anual promedio y la participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios se redujo, probablemente en respuesta a la falta de incentivos fiscales para esta actividad, y la participación relativa se mantuvo

Gráfico 4
Exportaciones totales de bienes y servicios, exportaciones fob por principales productos y exportaciones de servicios (1984 – 2015)
 -en millones de dólares-



Fuente: Exportaciones fob por principales productos (para las exportaciones de bienes), Balanza de Pagos (para las exportaciones de servicios), Banco Central de Costa Rica.

Nota: Las exportaciones de servicios del año 2015 fueron elaboradas con base en una nueva metodología, diferente a la utilizada en los años anteriores.

II.1.4. Evolución de las exportaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo

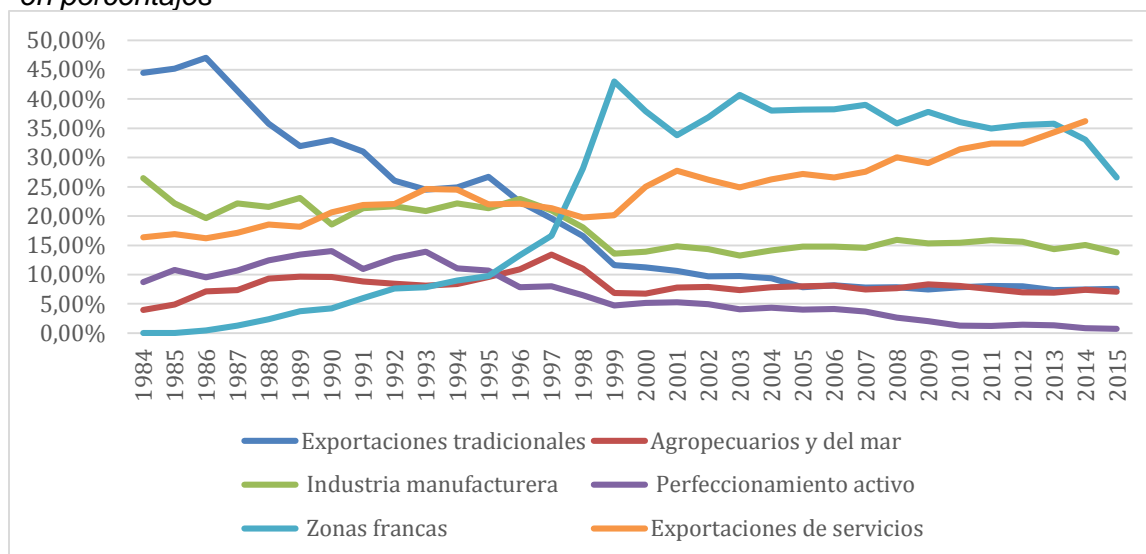
Las exportaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo se concentran mayoritariamente en la industria de la maquila textil. El incentivo que este régimen ofrece es el de la suspensión de los impuestos de importación de materia prima o productos intermedios que son importados temporalmente al país – de ahí que ese régimen es también conocido como Régimen de Admisión Temporal - para ser incorporados en productos de exportación. Dada la pérdida de competitividad del país, en general, para el desarrollo de la industria de la maquila textil, esta actividad se ha ido trasladando a otros países con costos de mano de obra relativamente menores. Las exportaciones bajo este régimen fueron de 117.4 millones de dólares en el año 1984, y se incrementaron

sustancialmente en los años siguientes hasta el año 2007, con cifras que rondaban los 400 millones de dólares de exportación anual. A partir de ese año, las exportaciones bajo ese régimen se redujeron, llegando a ser de 124.4 millones de dólares en el año 2015. La participación relativa de las exportaciones bajo ese régimen fue de alrededor del 10% durante la década de los ochentas y de los noventas; a partir de finales de la década de los noventas dicha participación relativa se reduce, hasta ser de 0,9% de las exportaciones totales de bienes y servicios en el 2015 (gráficos 4 y 5). La disminución de las exportaciones bajo este régimen se debe a la pérdida de competitividad del país para el desarrollo de la industria de la maquila textil. Otros países como Nicaragua y El Salvador, principalmente, son los países a los que dicha industria ha migrado, dados los costos de mano de obra relativamente menores que registra esta industria, intensiva en mano de obra, en esos países.

Gráfico 5

Participación relativa de las exportaciones fob por productos y servicios en el total de exportaciones totales de bienes y servicios (1984 – 2014)

-en porcentajes-



Fuente: Exportaciones fob por principales productos (para las exportaciones de bienes), Balanza de Pagos (para las exportaciones de servicios), Banco Central de Costa Rica.

Nota: Las exportaciones de servicios del año 2015 fueron elaboradas con base en una nueva metodología, diferente a la utilizada en los años anteriores.

II.1.5. Evolución de las exportaciones de empresas extranjeras al amparo del régimen de zonas francas

Como se mencionó, el régimen de Contrato de Exportación expiró en el año 1999, y el único de los regímenes de incentivos a las exportaciones que aún prevalece, con fuertes incentivos fiscales, como la exoneración del impuesto sobre la renta, es el régimen de zonas francas. De hecho, este régimen fue objeto de una reforma legal hace algunos años, para ajustarlo a los

requerimientos de la OMC, de eliminar los subsidios condicionados a la exportación, como estaba establecido anteriormente.²⁴

Al igual que las exportaciones bajo el régimen de Contrato de Exportación, las exportaciones bajo el régimen de zonas francas, a partir de 1984, se incrementaron sustancialmente, así como su participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios, llegando a ser del 28,1% en el año 1998 y del 43% en el año 1999, luego del establecimiento de la empresa INTEL y el inicio de sus operaciones de manufactura de componentes electrónicos para microprocesadores para la exportación en ese año. La reducción de las exportaciones desde zonas francas, producto de la recesión mundial en esos años, conjuntamente con el incremento paulatino de las exportaciones de servicios, hizo que en los años siguientes las exportaciones desde zonas francas se redujeran en términos absolutos y en términos de su participación relativa en el total de exportaciones de bienes y servicios, manteniéndose alrededor del 37%. En el 2015 esa participación relativa fue de tan solo 26.6%, consecuencia de la reducción de las exportaciones desde zonas francas debido al cese de las operaciones de manufactura de la empresa INTEL;²⁵ aun así, las exportaciones desde zonas francas representan la mayor parte de las exportaciones de bienes del país, siendo de 4,568.1 millones de dólares en ese año (gráficos 4 y 5).

II.1.6. Evolución de las exportaciones de servicios, amparadas a regímenes especiales o no

Las exportaciones de servicios están amparadas a diferentes regímenes de incentivos. Por una parte, el turismo es promovido por el ICT, al amparo de la ley de promoción del desarrollo turístico. Por otra parte, existen empresas de servicios de informática e información, así como de otros servicios empresariales, mayoritariamente extranjeras, que desarrollan sus actividades en zonas francas, debido a su instalación en un parque industrial bajo ese régimen de incentivos. Sin embargo, también existen empresas que exportan sus servicios sin estar amparadas a algún régimen especial de incentivos; tal es el caso de algunos servicios de informática e información, así como de otros servicios empresariales (empresas nacionales prestadoras de servicios de software, por ejemplo, que no están amparadas a ningún régimen especial de incentivos).²⁶

En su conjunto, las exportaciones de servicios se expandieron de 219.6 millones de dólares en el año 1984 a 1,682 millones de dólares en el año 1999, durante la primera etapa de la evolución de las exportaciones del país. En ese periodo las

²⁴ Para un análisis detallado de la reforma al régimen de zonas francas, véase Alonso (2009).

²⁵ No obstante, ello no significó el cierre de la empresa en el país, sino más bien un cambio de actividad hacia actividades de servicios corporativos y de investigación y desarrollo, como se detalla más adelante.

²⁶ Información suministrada por funcionarios del Banco Central de Costa Rica.

exportaciones de servicios mostraron una tasa de crecimiento anual promedio del 14.8% e incrementaron su participación relativa en el total de las exportaciones del 16% al 20%. Esas exportaciones estaban concentradas en el sector turismo, que llegó a representar el 67,2% y el 65,3% de las exportaciones de servicios en los años 1998 y 1999, respectivamente.

A partir de 1999, durante la segunda etapa en la evolución de las exportaciones, en la que se dio un incremento de las exportaciones de manufacturas con mayor intensidad tecnológica, se inicia y sobrepone una tercera etapa en la evolución de las exportaciones, caracterizada por un incremento notable de las exportaciones de servicios. Estos crecieron a una tasa de crecimiento promedio anual del 10.6% entre 1999 y 2006, y lograron una participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios del 27% en el año 2006. A partir del 2007 y hasta el 2014, las exportaciones de servicios crecieron a una tasa de crecimiento anual promedio del 11.4%, llegando a tener una participación relativa en las exportaciones totales de bienes y servicios del 36%.²⁷²⁸

Esta tercera etapa en la evolución de la transformación productiva de las exportaciones se caracteriza por el continuado incremento de los ingresos de divisas por concepto de turismo, pero además por el incremento de las exportaciones de servicios de informática e información, así como de las exportaciones de otros servicios empresariales. De 1999 y hasta el año 2014, los ingresos de divisas por turismo se incrementaron de 1,098.3 millones de dólares a 2,952.5 millones de dólares²⁹; las exportaciones de servicios de informática e información se incrementaron de 57.6 millones de dólares a 2,100.6 millones de dólares; y las exportaciones de otros servicios empresariales se incrementaron de 145.6 millones de dólares a 889.1 millones de dólares (gráficos 6 y 7).

²⁷ Cabe destacar que las exportaciones de bienes no tradicionales crecieron en los últimos diez años 4,7% en promedio, mientras que las exportaciones de servicios crecieron el doble – 9,3% anual en promedio -.

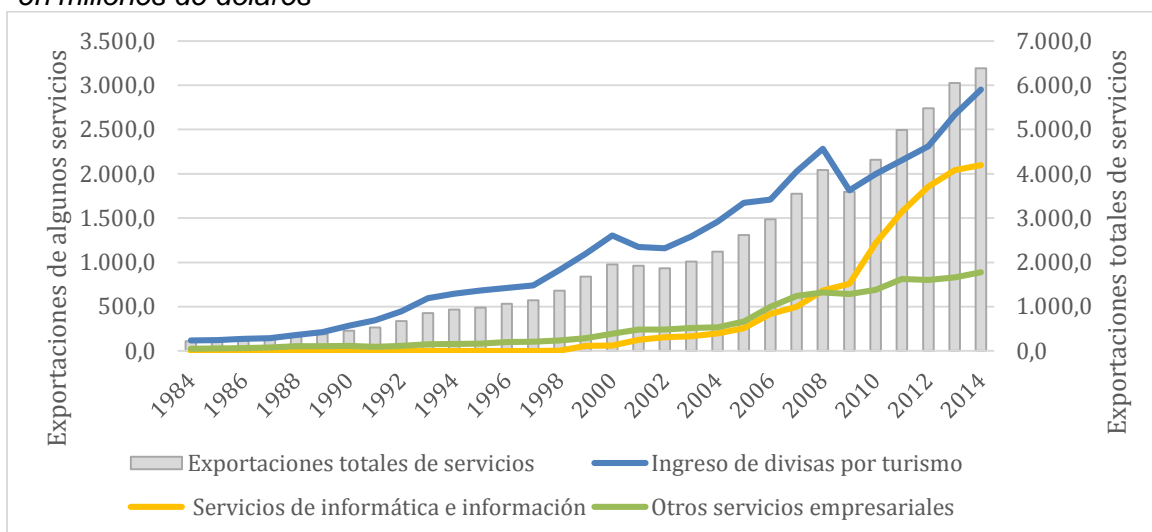
²⁸ Cabe destacar que las estadísticas de las exportaciones de servicios para el 2014 fueron actualizadas, y que las estadísticas de las exportaciones de servicios para el 2015 fueron elaboradas a partir de una nueva metodología – el Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional Sexta Edición -, que modifica el contenido de los diferentes servicios de exportación. Por lo anterior las cifras para el 2015 no son comparables con las de los años anteriores, y no se dispone todavía de la actualización de dichas cifras para años anteriores. Dicha situación no se presenta para las cifras de exportaciones fob por principales productos, aunque sí en las estadísticas de balanza de pagos, ambas del Banco Central de Costa Rica.

²⁹ Con excepción de los años 2001 y siguientes y 2008 y siguientes – por las recesiones económicas mundiales de esos años -.

Gráfico 6

Exportaciones totales de servicios, ingreso de divisas por turismo, exportaciones de otros servicios de desarrollo empresarial y exportaciones de servicios de informática e información 1984 – 2014

-en millones de dólares-



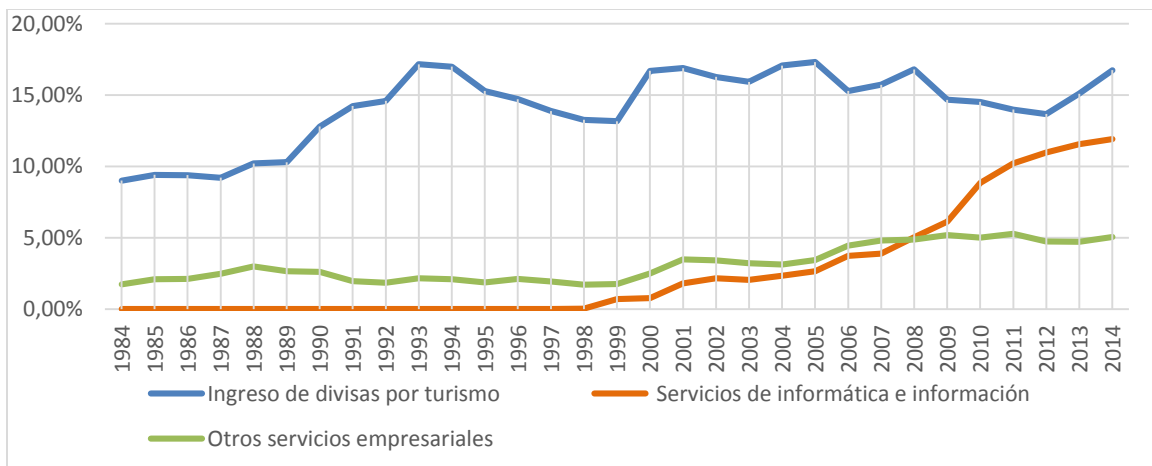
Fuente: Balanza de Pagos, Banco Central de Costa Rica.

Nota: Las exportaciones de servicios del año 2015 fueron elaboradas con base en una nueva metodología, diferente a la utilizada en los años anteriores. Las exportaciones de servicios de ese año fueron de 7,5951. Millones de dólares.

Gráfico 7

Participación relativa de los ingresos por turismo, de las exportaciones de otros servicios de desarrollo empresarial y de las exportaciones de servicios de informática e información en las exportaciones totales de bienes y servicios (1984 – 2014).

-en porcentajes-



Fuente: Balanza de Pagos, Banco Central de Costa Rica.

Nota: Las exportaciones de servicios del año 2015 fueron elaboradas con base en una nueva metodología, diferente a la utilizada en los años anteriores.

Ahora bien, el 35,5% del total de las exportaciones de servicios proviene de empresas de servicios establecidas bajo el régimen de zonas francas (servicios de “back office”, servicios de proveeduría, contabilidad, finanzas, recursos humanos, centros de llamadas de servicio a clientes, servicios de pedidos por internet, y diseño de productos, investigación y desarrollo, entre otros),³⁰ mientras que las otras exportaciones de servicios, fuera de zonas francas, no reciben incentivo fiscal alguno (PROCOMER, 2015). Según representantes del ICT, los incentivos al desarrollo del sector turístico fueron determinantes para el desarrollo del sector, aunque en la actualidad dichos incentivos se han reducido sustancialmente.³¹ Pareciera que las exportaciones de servicios fuera de zonas francas y los ingresos de divisas por turismo tienen un alto grado de competitividad internacional, y que el país cuenta con las capacidades requeridas para que ese sector tenga un buen desempeño en los mercados internacionales.

De hecho, la importancia creciente del sector de servicios de informática e información lo ha convertido en un importante sector de la economía costarricense y de las exportaciones del país, al punto de llegar a ser el segundo generador de divisas, después del turismo. El sector lo conforman, oficialmente, 897 empresas – la mayoría de ellas pymes - con una edad promedio de diez años -, de las que el 47% exportan (CAMTIC-PROCOMER, 2014).

El desarrollo del sector de servicios de informática e información se dio por un impulso propio, sin el beneficio de una política pública y de incentivos específicos que estimularan su desarrollo, favorecido por las capacidades desarrolladas, principalmente por la tecnificación, la incorporación de la tecnología y del idioma inglés en la educación, que proporcionaron una masa crítica de capital humano adecuado para su desarrollo. Sus orígenes están relacionados con la academia y los primeros graduados en estas materias, facilitando que se diera la colaboración y el desarrollo asociativo para su internacionalización, permitiendo asumir iniciativas de mayor tamaño y complejidad.

³⁰ Dentro de las actividades de servicios bajo el régimen de zonas francas se encuentran las nuevas actividades que desarrolla INTEL en el país. Luego de anunciar el cierre de sus operaciones de manufactura, la empresa anunció su continuidad en el país para el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con servicios, tales como tecnologías de información y comunicación, investigación y desarrollo, finanzas y recursos humanos. En el campo de las tecnologías de información y comunicación, se pasó del nivel 1 al nivel 3, para atender consultas de mayor complejidad; se elaboran programas de cómputo; se asumió el desarrollo y la administración de la página web de la organización a nivel mundial; y se estableció un centro de ciberseguridad para proteger a la organización de ataques cibernéticos. En el Centro de Investigación y Desarrollo se diseñan microprocesadores (presilicio) y se realizan las pruebas antes de autorizar la manufactura de alto volumen (postsilicio).

³¹ Véase el Anexo I para constatar la modificación que han experimentado los incentivos al desarrollo turístico desde que se promulgó la ley de incentivos respectiva.

El desarrollo del sector también se debe a una articulación efectiva entre las empresas del sector alrededor de la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC) en la ejecución de la Estrategia Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación denominada “Costa Rica: Verde e Inteligente” en el año 2003, y actualizada en el año 2011 bajo el nombre de “Costa Rica Verde e Inteligente 2.0”. La nueva estrategia tiene como objetivos principales la consolidación del ecosistema digital nacional impulsado por la innovación, el emprendimiento y la alta productividad, así como acelerar el desarrollo de capacidades individuales y colectivas en lo digital.³²

II.2. Apreciación crítica de las políticas aplicadas y de los resultados obtenidos.

Según CEPAL (2014 (1)), la transformación productiva, entendida como la transición hacia actividades y sectores con un mayor dinamismo productivo y más intensivos en conocimientos tecnológicos, demanda de un conjunto integral de políticas públicas para aprovechar las oportunidades que brindan para el desarrollo.

Ese conjunto integral de políticas públicas es amplio; algunas de ellas inciden directamente en el desempeño de los sectores productivos, tales como el otorgamiento de incentivos fiscales, la asistencia técnica directa a las empresas, la información que reciban para la toma de decisiones, los trámites y procedimientos para su establecimiento y su operación, entre otros, y son administradas por las entidades con el mandato de impulsarlas. Otras políticas no se encuentran dentro del ámbito de los responsables de las políticas para el fomento al desarrollo productivo, pero sin ellas no es posible impulsar la transformación productiva; esas políticas se refieren a la infraestructura necesaria para el desarrollo de las empresas y de la economía, en general, al acceso al financiamiento y a la adecuada capacitación de la mano de obra, entre muchas otras. Adicionalmente, se requiere de una institucionalidad articulada de diversas entidades del sector público - con alto grado de eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas respectivas, con personal altamente capacitado, suficiente presupuesto y flexibilidad administrativa, entre otros -, del sector privado y del sector académico, bajo arreglos institucionales que sean transparentes, participativos, que tomen decisiones con conocimiento de las necesidades de los sectores productivos, y que rinda cuentas de las acciones desarrolladas (Hausmann y Rodrick, 2006; BID, 2014).

Ahora bien, la transformación productiva que se ha dado en el sector exportador de Costa Rica, no puede atribuirse a la definición y ejecución de un conjunto

³² No obstante, actualmente el sector adolece de escasez en la preparación del capital humano requerido por el sector. Por otra parte, el flujo sostenido de IED en el sector de alta tecnología, ha intensificado la competencia por el capital humano disponible en el país y ha incrementado los costos laborales.

integral de políticas públicas con los elementos descritos anteriormente. Más bien, ha sido la IED la que, atraída por la ubicación geográfica y la política de otorgamiento de incentivos fiscales que se ha impulsado, detectó capacidades sociales acumuladas, en especial el componente de la educación, que las aprovechó y las utilizó para construir una plataforma de exportación de componentes electrónicos, dispositivos médicos, servicios de informática e información y otros servicios empresariales, entre otros.³³ Esas mismas capacidades sociales acumuladas fueron las que sirvieron de base para el desarrollo de los servicios de informática e información así como de otros servicios empresariales por parte de empresas nacionales fuera de las zonas francas.

Para que esa transformación productiva en el sector externo “arrastre” al resto de la economía del país y genere mayor crecimiento económico, mayor equidad, mayor empleo y contribuya a reducir la pobreza, deben existir capacidades locales en las empresas para absorber nuevas tecnologías y generar encadenamientos productivos que dinamicen la economía. Esas capacidades locales son los denominados activos basados en el conocimiento: educación; inversiones en ciencia y tecnología; y el fomento de la innovación tecnológica, mediante el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías (Paus, 2005). En la medida en que un país invierta en el desarrollo de esos activos basados en el conocimiento, mayor probabilidad tendrá de atraer empresas transnacionales de mayores niveles de complejidad tecnológica en su producción, mayor probabilidad habrá de que se dé la transferencia de tecnología, mayor probabilidad habrá de que se incremente el crecimiento económico y se genere un movimiento ascendente sostenido en las cadenas globales de valor, con una participación creciente de las empresas nacionales en ellas. Si la atracción de IED con las características descritas no encuentra capacidades locales para absorber la tecnología que esas empresas traen al país, difícilmente la transferencia de tecnología se dará y las empresas nacionales quedarán excluidas de las oportunidades de incorporarse a las cadenas globales de valor.

En Costa Rica, la falta de definición y aplicación de ese conjunto de políticas integrales dentro del contexto de una institucionalidad dinámica y con la participación e interacción entre diversos actores de la sociedad – públicos, privados y de la academia –, más bien se ha convertido en un obstáculo para que las empresas nacionales mejoren su competitividad, su productividad y suban en la cadena de valor. Bajo esas condiciones, difícilmente se puede lograr que la posible transferencia de tecnología por parte de las empresas extranjeras bajo el régimen de zonas francas a las empresas nacionales sea efectiva, pues no se cuenta en las empresas nacionales con las capacidades de absorción de

³³ Paus (2005) atribuye la decisión de una empresa de establecerse en determinado país a la existencia o no de los denominados activos específicos de localización: estabilidad política; relaciones laborales armoniosas; estabilidad en los derechos de propiedad; infraestructura adecuada; capital humano adecuado; acceso a mercados; incentivos fiscales; y ventajas en los costos de producción.

esa tecnología, y mucho menos cuenta el país con el sistema de creación de capacidades endógenas, ya no para adoptar y adaptar tecnologías, sino para desarrollar sus propios procesos de innovación en una perspectiva de mediano y largo plazo.³⁴

Es precisamente la falta de creación de capacidades endógenas para la innovación, y con ello para el incremento de la productividad y la competitividad, lo que ha generado y acentuado la fragmentación de la economía costarricense entre la “Nueva Economía” y la “Vieja Economía”. Las acciones actuales de fomento productivo y la institucionalidad que las impulsa son reflejo de una economía dual, en la que, por una parte, se ha desarrollado una institucionalidad de promoción de exportaciones e inversiones extranjera de primera línea, y, por otra parte, ha permanecido otra institucionalidad de fomento de producción local, caracterizada por ser débil, ineficaz, dispersa y descoordinada.

Al respecto, el Primer Informe sobre el Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Costa Rica (PEN, 2014), señala claramente que la política de fomento al desarrollo productivo impulsada en las últimas décadas, ha sido insuficiente para promover el desarrollo tecnológico, debido a debilidades observadas en el campo de la innovación en las empresas nacionales, la escasa oferta de personal técnico y científico en relación con la demanda, los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I&D)³⁵ y las pocas patentes generadas por costarricenses.

Con respecto al recurso humano para la ciencia y la tecnología, el Informe da cuenta de bajas competencias de los jóvenes en matemáticas y ciencias, lo que genera carencia de profesionales científicos y técnicos, que resulta en un “premio” en el mercado laboral para esos profesionales. Mientras en los países avanzados la estructura según nivel de calificación adquiere la forma de una pirámide, en Costa Rica existe una gran cantidad de operarios calificados acompañada de una escasez de técnicos medios y superiores; la proporción de graduados a nivel de grado y posgrado en ingenierías y tecnologías es de un 6% de la matrícula universitaria, mientras que el promedio para América Latina es de un 14%.

Otro hallazgo importante del Informe sobre el Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación es que las actividades en ciencia, tecnología e innovación no están vinculadas con las políticas de fomento al desarrollo

³⁴ Para una descripción de las últimas acciones desarrolladas para establecer un Sistema Nacional de Innovación en Costa Rica véase Alonso (2013).

³⁵ Según datos del Banco Mundial, entre los años 2006 y 2011, el gasto total en investigación y desarrollo (I&D) en Costa Rica se mantuvo entre 0,36% y el 0,48% del Producto Interno Bruto (PIB), muy inferior al promedio de América Latina y El Caribe (0,84% del PIB), Asia Oriental (2,59% del PIB) y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2,46% del PIB) (Alonso, 2014). Asimismo, la participación del sector privado en el gasto total en I&D es de tan solo un 31%, mientras que en los países desarrollados dicha participación alcanza entre el 60% y el 70% (MICITT, 2014).

productivo, y que las áreas estratégicas definidas en el Plan Nacional de CTI 2011 – 2014 (capital natural; ciencias de la tierra y el espacio; nanotecnología; tecnologías digitales, energías renovables y biotecnología) no son en las que se encuentran las mayores fortalezas de la producción científica, sino que éstas se encuentran en la bioquímica; la inmunología, la microbiología; la farmacología y la toxicología. Además, los vínculos externos de las universidades estatales responden más a esfuerzos para financiar sus investigaciones, que a esfuerzos para satisfacer la demanda de los sectores productivos para el desarrollo de conocimiento tecnológico. Adicionalmente, la vinculación se da mayormente con el sector público, y las universidades estatales no consideran la vinculación con los sectores productivos como un elemento de importancia para el ascenso en la carrera académica. El sector productivo privado, por su parte, tiene una participación limitada en las actividades de investigación y desarrollo, y tampoco existen políticas para lograr una mayor gestión del sector privado en ellas.

Finalmente, con respecto a los sistemas de apoyo para la ciencia, la tecnología y la innovación, el informe califica como negativa la situación de los sistemas de apoyo para la CTI, y concluye que el país carece de políticas industriales robustas que promuevan la innovación para fomentar los encadenamientos productivos, al señalar que el vínculo entre las políticas de CTI y las de fomento productivo es débil, y que las políticas de CTI se ven como estrategias sectoriales, sin mayor relación con los programas, proyectos y servicios de apoyo a la producción (PEN, 2014).

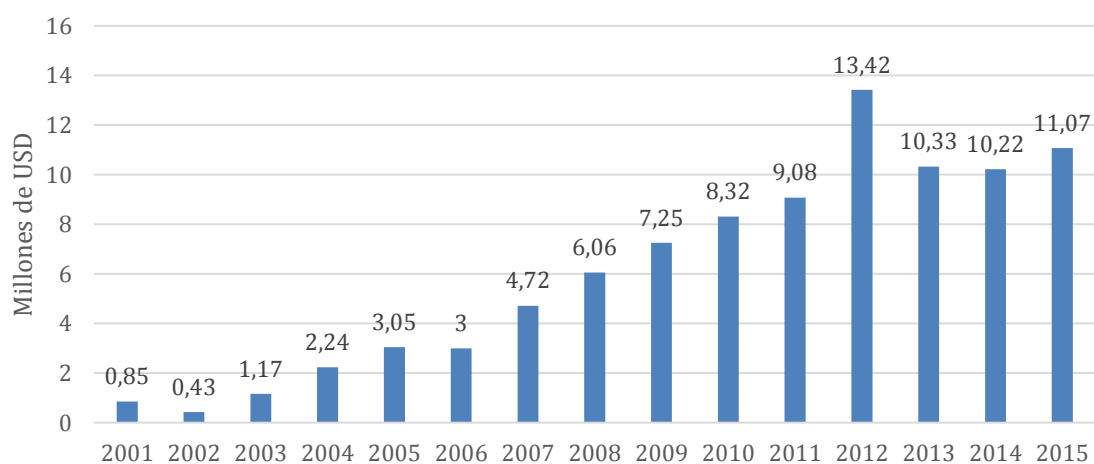
No obstante, hay que reconocer que en los últimos se han hecho esfuerzos importantes para lograr una mejor coordinación interinstitucional. Por una parte, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) han coordinado sus acciones para canalizar los recursos disponibles para el financiamiento de proyectos de innovación. Por otra parte, en el año 2010 se creó la Comisión Nacional de Encadenamientos Productivos, con una amplia participación de entidades del sector público, privado y académico, que también ha hecho posible una mejor coordinación entre ellas, facilitando la canalización de fondos de innovación hacia proyectos de encadenamientos productivos, y facilitando a las pymes el desarrollo de proyectos de encadenamientos productivos, con la participación de otras instituciones del sector público, del sector privado y de la academia.³⁶

³⁶ Actualmente existen varios programas de financiamiento para el desarrollo de proyectos de innovación: El Programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PROPYME), con una disponibilidad de recursos de aproximadamente 400 mil de dólares por año; el Fondo de incentivos para el desarrollo tecnológico, con recursos de entre dos y tres millones de dólares anuales; y el Programa de innovación y capital humano para la competitividad, con 10 millones de dólares provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Como se puede constatar, la cantidad de recursos disponibles para el fomento de la innovación son bastante modestos.

El resultado del trabajo de fomento de encadenamientos productivos, primeramente, desarrollado por PROCOMER, y a partir del 2010 con la participación de otras entidades públicas, privadas y de la academia, evidencia una tendencia creciente en encadenamientos entre empresas extranjeras bajo el régimen de zonas francas y empresas nacionales (gráfico 8). El valor de los encadenamientos productivos es modesto, considerando que las exportaciones desde zonas francas fueron de 4,568.1 millones de dólares en el año 2015. No obstante, lograr más negocios de encadenamientos productivos encuentra la limitante de que no se cuenta con un sólido sistema institucional de apoyo al desarrollo de las pymes, de manera tal que las empresas adquieran las capacidades requeridas para convertirse en empresas proveedoras de empresas en zonas francas.

Gráfico 8

Costa Rica: Valor de los encadenamientos para la exportación (2001 – 2015)
-en millones de dólares-



Fuente: Elaboración propia con cifras de PROCOMER. Las cifras corresponden al valor de la primera orden de compra entre empresas multinacionales y empresas nacionales; como tal, no contempla contratos abiertos ni compras consecuentes.

La Comisión elaboró y presentó al nuevo Gobierno, en el año 2014, un Plan Nacional de Encadenamientos, dirigido al fomento de la creación de capacidades en las empresas locales que incrementen su capacidad de innovación, que les permita incorporar y adaptar nuevas tecnologías, que les permita desarrollar por su propia cuenta nuevas tecnologías, todo con el propósito de incrementar su productividad y su competitividad, facilitando la generación de un mayor valor agregado nacional, que fortalezca el tejido productivo nacional, permita el desarrollo de encadenamientos productivos entre empresas locales y empresas internacionales y que permita, incluso, la internacionalización de esas empresas, incorporándose en las cadenas globales de valor.

El Plan Nacional de Encadenamientos propone tres líneas de acción dirigidas a incrementar las capacidades de las empresas nacionales: a. la adopción de un

marco institucional que articule y fortalezca a los actores para asegurar una implementación fluida de las estrategias que se definan como prioritarias; b. la creación de un programa nacional de proveedores, articulando iniciativas existentes y nuevos programas en los que existen vacíos; y c. impulsar un programa intensivo de desarrollo de proveedores para emprendedores y empresas con capacidad para internacionalizarse rápidamente. Cada una de esas líneas de acción contiene actividades específicas a desarrollar en el corto, el mediano y el largo plazo, abarcando acciones inmediatas de fomento, acciones de fortalecimiento del sistema de apoyo, y acciones legislativas para consolidar un marco institucional de fomento de la transformación productiva en la economía local (CEE, 2014).

A pesar de los esfuerzos recientes para lograr una mayor coordinación interinstitucional en materia de encadenamientos productivos y en materia de apoyo financiero para la innovación, la falta de creación de capacidades endógenas para la innovación, y con ello para el incremento de la productividad y la competitividad, persiste, y es todavía muy temprano para poder advertir una reversión la fragmentación de la economía costarricense entre la “Vieja Economía” y la “Nueva Economía”.

Las acciones actuales de fomento productivo y la institucionalidad que las impulsa son reflejo de una economía dual, en la que, por una parte, se ha desarrollado una institucionalidad de promoción de exportaciones e inversiones extranjera de primera línea, y, por otra parte, ha permanecido otra institucionalidad de fomento de producción local, caracterizada por ser débil, ineficaz, dispersa y descoordinada. En otras palabras, prevalece una política de fomento al desarrollo productivo dirigida al fomento de las exportaciones y la atracción de inversiones en alta tecnología y en servicios, con un peso relativo mayor al de las políticas dirigidas a aumentar las capacidades endógenas para impulsar el cambio estructural en las empresas costarricenses. La dualidad o fractura de la estructura productiva y la ausencia del conjunto integral de políticas públicas – un sistema de innovación -, obstaculiza la formación de un ecosistema productivo capaz de impulsar el crecimiento a partir de la creciente sofisticación de la producción que permita impulsar un nivel de vida creciente de la población (Recuadro 1).

Recuadro 1
Un sistema nacional de innovación

La transformación productiva, que consiste en facilitar la transición hacia actividades y sectores con un mayor dinamismo productivo y más intensivos en conocimientos tecnológicos, requiere de un conjunto integral de políticas públicas para aprovechar las oportunidades que esas actividades y sectores brindan para el desarrollo (Cepal, 2014 (1)). Ese conjunto integral de políticas es lo que conforma un sistema nacional de innovación, que promueve las invenciones y su aplicación en la producción (Alfaro; 2011). La conformación de ese sistema nacional de

innovación implica invertir en ciencia, tecnología e innovación (CTI) para expandir las capacidades de investigación, construyendo redes colaborativas en investigación e innovación, convirtiendo ideas en patentes y patentes en productos comercializables (Paus, 2014)). En ese sentido, un sistema nacional de Innovación, tiene como objetivo fomentar el incremento de la productividad de los procesos productivos, el desarrollo de nuevos productos y nuevos procesos, así como el incremento de la competitividad internacional de las empresas nacionales, mediante la generación de mayor valor agregado y mayor diferenciación de los productos en el mercado, como factores propiciadores del crecimiento económico, la generación de riqueza y la justa distribución de la misma (Alonso, 2013).

Existe una fuerte relación entre las inversiones en CTI y el crecimiento de la productividad (BID; 2010). Según la experiencia internacional, la innovación se nutre de la capacidad endógena de un país para generar conocimiento científico, sin el cual la innovación sería limitada. En otras palabras, para impulsar la transformación productiva de una economía, se requiere del desarrollo de capacidades nacionales en las empresas, la fuerza laboral y, en general, en la sociedad (Gutiérrez, 2011; Paus, 2014).

En efecto, la evidencia empírica demuestra que una mayor integración en la economía mundial, con tasas de crecimiento de las exportaciones importantes, es necesaria pero no suficiente para lograr un mayor crecimiento económico. Se requiere, además, de la definición y ejecución de políticas y estrategias dirigidas a fortalecer las capacidades de la economía interna y de sus empresas y trabajadores, algo que hicieron los países hoy desarrollados y, más recientemente, algunos países asiáticos. En éstos, la promoción de las exportaciones se complementó con políticas deliberadas de articulación con la economía interna, generando así mayores tasas de crecimiento económico (Paus y Gallagher, 2007; BID, 2014; Paus, 2014).

Fuente: Alonso, 2015.

III. LA “VIEJA ECONOMÍA”, LA “NUEVA ECONOMÍA” Y LOS SERVICIOS DE APOYO.

Los nuevos sectores productivos para la exportación - el sector agrícola de exportación no tradicional; las exportaciones industriales de empresas nacionales; las exportaciones industriales de empresas extranjeras en zonas francas; y la exportación de nuevos servicios (*“call centers”*, servicios de *“back office”* (servicios de contabilidad, proveeduría y diseño de productos)), software) en zonas francas y fuera de ellas, y el turismo -, descritos en el capítulo anterior, son lo que Programa Estado de la Nación ha denominado la “Nueva Economía”. Esos sectores se caracterizan por ser dinámicos y avanzados tecnológicamente, y por ser generadores de empleos de calidad y mejor remunerados.

Los sectores productivos de la “Nueva Economía” coexisten con los sectores de la denominada “Vieja Economía” - la agricultura de exportación tradicional (café, banano, azúcar, carne), el sector agrícola de producción para el mercado interno, y la industria tradicional de producción para el mercado interno y centroamericano -. Estos sectores se caracterizan por presentar niveles de productividad bajos y rezagos en su competitividad internacional, lo cual se traduce en empleos de menor calidad y menor remuneración. La “Nueva

Economía” y la “Vieja Economía” se complementan con los sectores de los Servicios de Apoyo (el comercio detallista; el Gobierno; y “otros servicios” (financieros, de desarrollo inmobiliario, servicios profesionales independientes, otros)).

III.1. El empleo en la “Vieja Economía”, la “Nueva Economía” y los Servicios de Apoyo.

Del total de la población económicamente activa (PEA), la cantidad de ocupados en los sectores de la “Vieja Economía” no ha variado significativamente entre el año 2001 y el año 2015; en el año 2001, la “Vieja Economía” ocupaba 442,321 personas, y en el año 2015 la “Vieja Economía” ocupó 440,132 personas, una cifra nada despreciable. Durante el periodo, la ocupación en la “Vieja Economía” se incrementó hasta el año 2007 a 500,000 personas, pero a partir de ese año la generación de empleo bajó, situándose en el año 2015 a un nivel muy similar que en el año 2001. En términos de la participación relativa de los ocupados en la “Vieja Economía” en el total de la población económicamente activa (PEA), su participación se ha venido reduciendo paulatinamente; en el año 2001 fue del 27.1% y en el año 2015 fue del 19.4%. En ese resultado ha influido tanto la disminución de generación de empleo a partir del año 2007 así como la mayor generación de empleo en la “Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo.

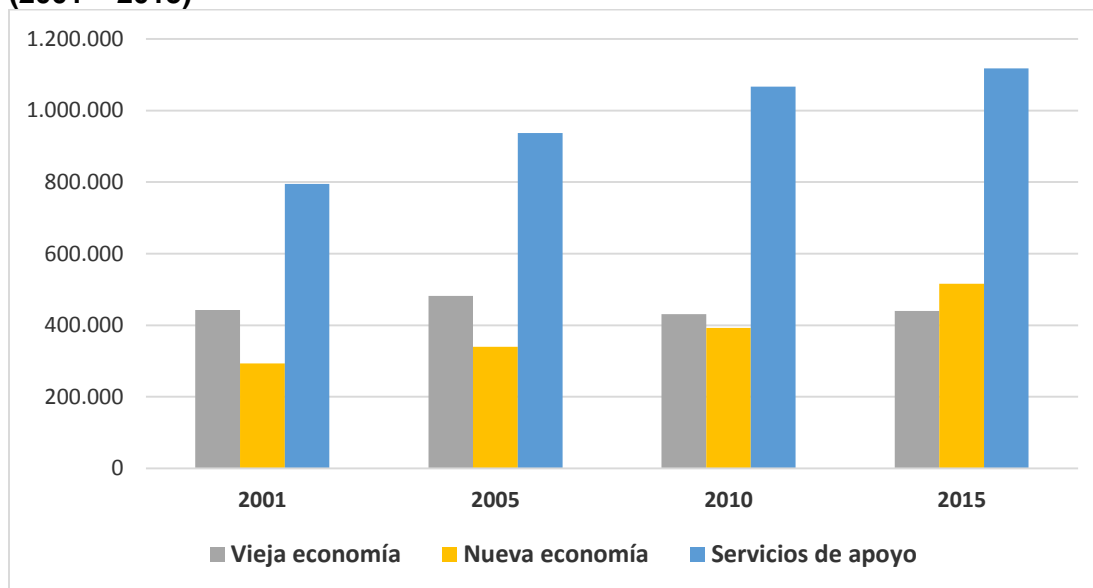
Por su parte, la generación de empleo en la “Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo ha crecido, significativamente, en términos absolutos y relativos en los últimos quince años. En la “Nueva Economía”, la cantidad de ocupados creció, de 292,916 en el 2001 a 516,066 en el año 2015 – un incremento del 70% en el periodo señalado -, con las reducciones de empleo que se dieron durante las crisis de los años 1999 y 2008. En términos de su participación relativa en la PEA, la “Nueva Economía” incrementó su participación del 17.9% al 22.7%.

Una situación similar a la de la “Nueva Economía” presentan los Servicios de Apoyo; éstos dieron empleo a 795,313 personas en el año 2001, cifra que llegó a 1,138,501 en el año 2014 y a 1,117,433 en el año 2015. No obstante, su participación relativa en la PEA se mantuvo estable a lo largo del periodo, en alrededor del 50%, evidenciando que es el sector productivo que más empleo genera en el país (gráficos 9 y 10).

Un aspecto importante de resaltar es que el sector más importante de la “Vieja Economía”, en términos de generación de empleo, es el sector de la industria tradicional, que mayoritariamente dirige su producción al mercado interno y al mercado centroamericano, seguido del sector de la producción agrícola para el abastecimiento del mercado interno y del sector de la producción agroexportadora tradicional. No obstante, en el periodo observado no se dan incrementos importantes en la generación de empleo en estos sectores, por lo

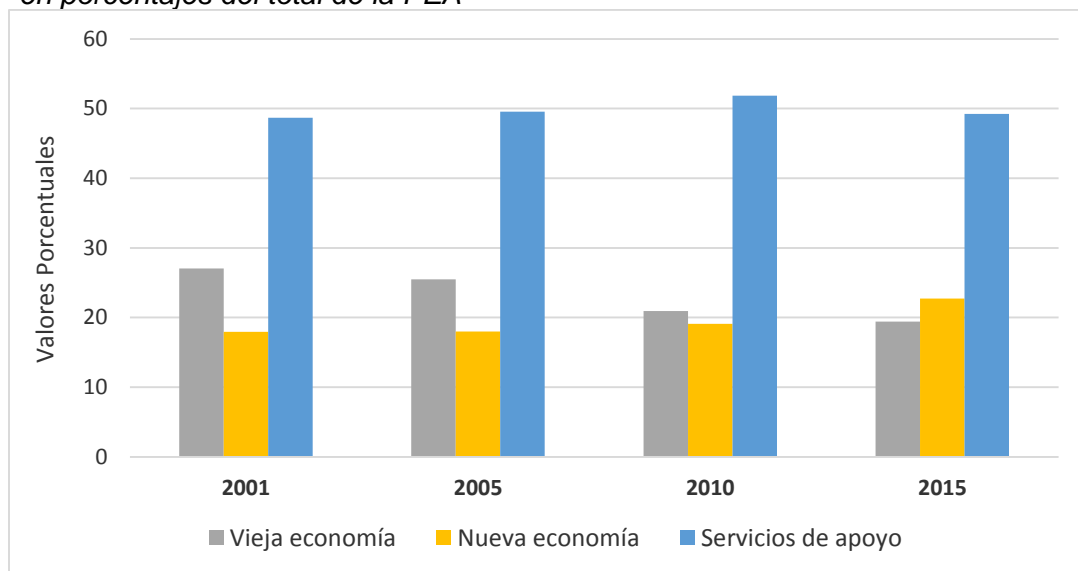
que puede afirmarse que la generación de empleo en esa economía está estancada.

Gráfico 9
Ocupados en la “Vieja Economía”, la “Nueva Economía” y los Servicios de Apoyo (2001 – 2015)



Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

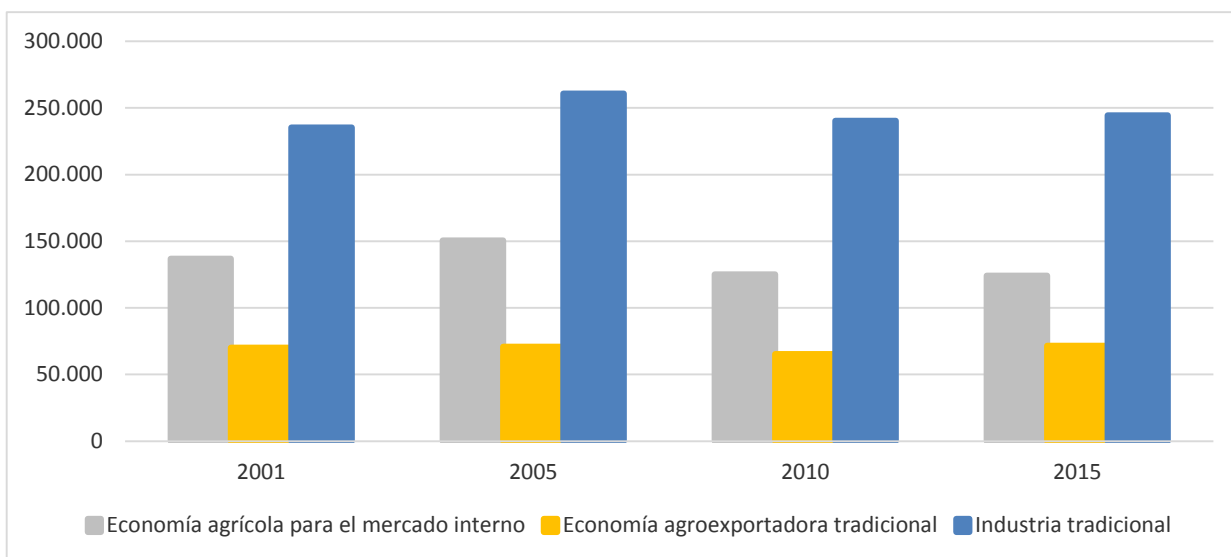
Gráfico 10
Participación relativa de los ocupados en la “Vieja Economía”, “Nueva Economía” y Servicios de Apoyo, (2001 – 2015)
-en porcentajes del total de la PEA-



Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

Caso contrario es el de la “Nueva Economía”; no obstante, en ésta solamente el sector de los nuevos servicios (turismo, servicios de informática y de información y otros servicios empresariales) es el que muestra un crecimiento importante en términos absolutos. Llama la atención que la industria de zonas francas, al igual que la economía agroexportadora no tradicional, generan relativamente poco empleo, sin mayores incrementos en los últimos quince años. En la industria de zonas francas, incluso, el empleo se redujo en el periodo observado (gráficos 11 y 12).³⁷ Puede afirmarse, entonces, que la generación de empleo en los últimos años está cada vez más relacionado con los nuevos servicios así como los Servicios de Apoyo (gráficos 9, 11 y 12).

Gráfico 11
Generación de empleo por parte de los diferentes sectores de la “Vieja Economía” (2001 – 2015)
 -cantidad de ocupados-



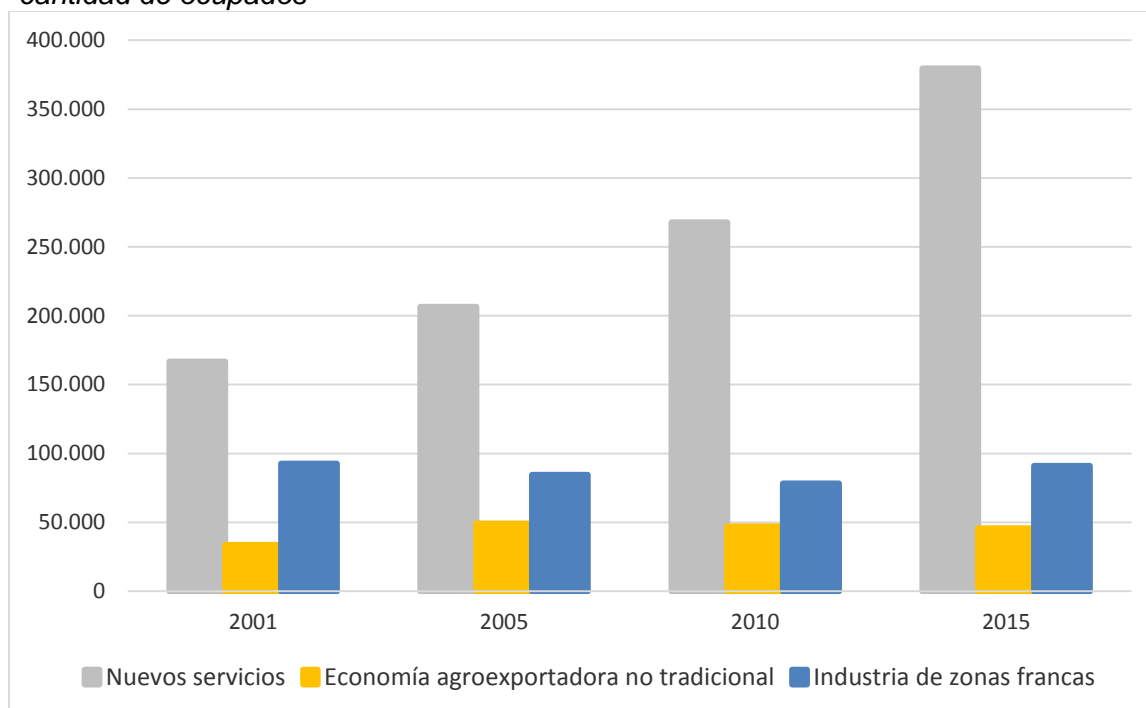
Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

³⁷ Mientras que la reducción de las exportaciones sí se debió al cierre de las operaciones de manufactura de la empresa INTEL, la reducción del empleo no fue tan dramática, ya que INTEL generó nuevos empleos en las nuevas actividades de servicios y de investigación y desarrollo que actualmente realiza. La reducción de las operaciones de manufactura generó una reducción de aproximadamente 2,700 empleos, pero el desarrollo de las nuevas actividades generó empleo para 1,850 personas aproximadamente.

Gráfico 12

Generación de empleo por parte de los diferentes sectores de la “Nueva Economía” (2001 – 2015)

-cantidad de ocupados-



Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

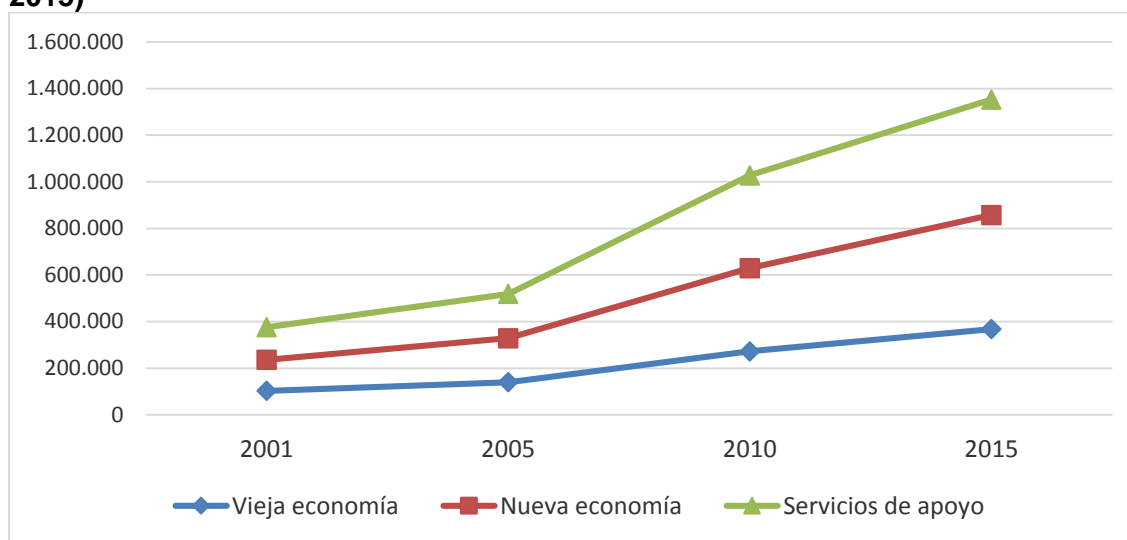
En conclusión, la mayor generación de empleo en Costa Rica se da en los Servicios de Apoyo – elemento aglutinador entre la “Vieja Economía” y la “Nueva Economía” – y en el sector de nuevos servicios en la “Nueva Economía”. La industria de zonas francas no es una fuente de generación de empleo masivo, al igual que la economía agroexportadora no tradicional; ambas mantienen un nivel de empleo muy similar en los últimos quince años, pero el empleo que generan es importante; en el año 2015 la economía agrícola de exportación no tradicional y la industria de zonas francas generaron 45,698 y 90,905 empleos directos, respectivamente.

Por su parte, la “Vieja Economía” no genera prácticamente nuevos empleos, por lo que está estancada. Sin embargo, en la “Vieja Economía” hasta el 2010 había más ocupados que en la “Nueva Economía”, y en la actualidad tiene más de 400 mil ocupados, alrededor de un 20% de la PEA. De ahí que la preservación y la ampliación del empleo en la “Vieja Economía” sea muy importante, pero más aún dentro del contexto de la transformación productiva, por los efectos que ello traería sobre la calidad del empleo así como sobre los niveles de remuneración.

III.2. El ingreso promedio y la calificación de la mano de obra en la “Vieja Economía”, la “Nueva Economía” y los Servicios de Apoyo.

Al estancamiento en la generación de empleo en la “Vieja Economía” – aunque su nivel absoluto es alto - se agrega que el ingreso promedio mensual bruto de sus ocupados es menor que el de los ocupados en la “Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo, siendo el de los Servicios de Apoyo el más alto de todos (gráfico 13).

Gráfico 13
Ingreso promedio mensual bruto de los ocupados por tipo de economía, (2001 – 2015)



Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

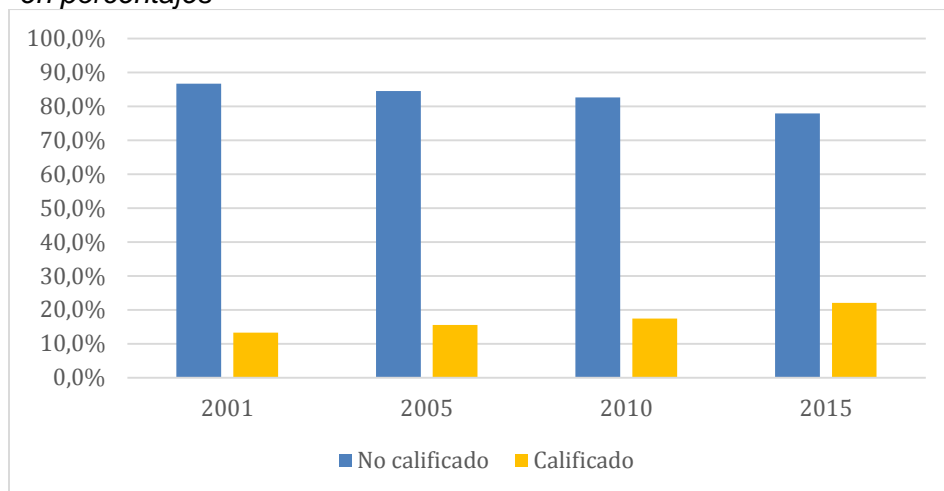
Lo anterior se debe, en primer lugar, a que la demanda por mano de obra calificada en la “Vieja Economía” es menor que en la “Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo, aspecto que se observa en la cantidad de mano de obra calificada ocupada en los diversos tipos de economía. Mientras en la “Vieja Economía” la demanda por mano de obra calificada³⁸ se mantiene alrededor de un 20%, en la “Nueva Economía” en los Servicios de Apoyo la demanda por mano de obra calificada es de alrededor de un 50%; correspondientemente, la demanda por mano de obra no calificada es en la “Vieja Economía” de alrededor del 80%, mientras que en la “Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo ronda el 50%. Una mayor desagregación en el tipo de mano de obra muestra que en la “Vieja Economía” es predominantemente de baja calificación, mientras en la “Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo es predominantemente de media y alta calificación (gráficos 14, 15 y 16).

Gráfico 14

³⁸ Por mano de obra calificada se entiende que ésta tenga, al menos, secundaria completa.

Participación relativa de los ocupados calificados y los ocupados no calificados en el total de ocupados en la “Vieja Economía” (2001 – 2015)

-en porcentajes-

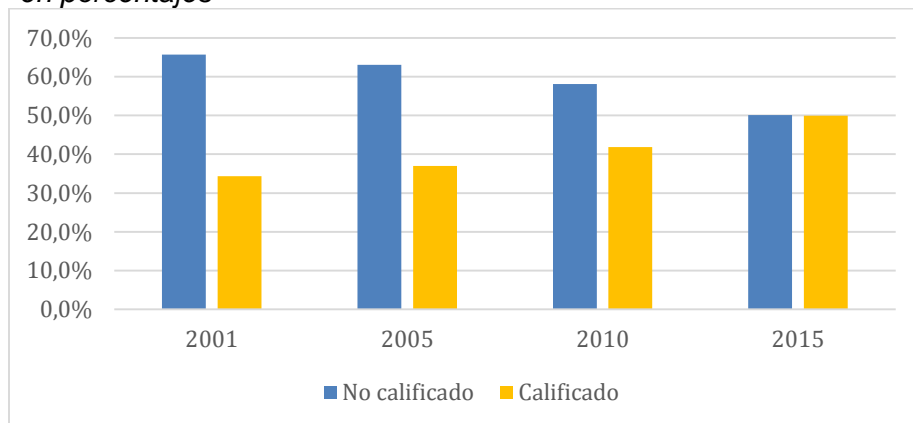


Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

Gráfico 15

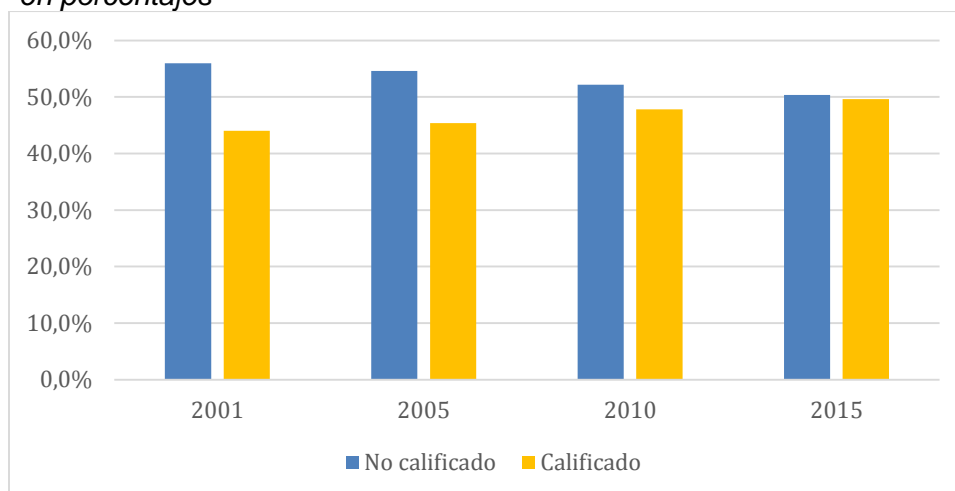
Participación relativa de los ocupados calificados y los ocupados no calificados en el total de ocupados en la “Nueva Economía” (2001 - 2015)

-en porcentajes-



Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

Gráfico 16. Participación relativa de los ocupados calificados y los ocupados no calificados en el total de ocupados en los Servicios de Apoyo (2001 – 2015)
-en porcentajes-



Fuente: Programa Estado de la Nación con datos de las Encuestas de Hogares (INEC).

La evolución de la “Nueva Economía” y de los Servicios de Apoyo en los últimos quince años demuestra que la transformación productiva que se ha dado, al amparo de la política de fomento al desarrollo productivo que se ha aplicado, y aún sin ella, hacia la producción de bienes y servicios con mayor grado de diferenciación y complejidad tecnológica, incluye la demanda por mano de obra mejor calificada y, consecuentemente, de mejor remuneración. Desde ese punto de vista, las políticas aplicadas debieran complementarse para impulsar la transformación productiva en la “Vieja Economía”, con el propósito de reducir las brechas de ingreso existentes entre la “Vieja Economía” y la “Nueva Economía” y los Servicios de Apoyo. No obstante, además de las políticas de fomento y articulación del desarrollo productivo, para fomentar la transformación productiva en la “Vieja Economía”, será necesario desarrollar acciones de política en el campo educativo, de manera que la mayor demanda por mano de obra calificada, producto del fomento de la producción de bienes más diferenciados, con mayor valor agregado y mayor complejidad tecnológica, pueda ser satisfecha, facilitando la generación de empleo calificado en la “Vieja Economía”.

III.3. Aspectos institucionales en la “Vieja Economía” y en la “Nueva Economía”.

Como se mencionó, la fragmentación de la economía costarricense entre “Nueva Economía” y la “Vieja Economía” se debe a que no se desarrollaron políticas para el fomento del desarrollo productivo en la “Vieja Economía”, incluyendo reformas institucionales, que son indispensables para su ejecución. No solo no se desarrollaron políticas de fomento al desarrollo productivo, sino que las instituciones responsables de la economía interna – MEIC, MAG y las entidades

adscritas o sujetas a la rectoría de esos ministerios - no se modernizaron y más bien, fueron debilitadas en cuanto a sus funciones de fomento de la producción; su administración; además, esas instituciones se mantienen con regímenes laborales y de contratación administrativa inflexibles, lo que dificulta la contratación de personal idóneo y su accionar, en general. Adicionalmente, los recursos dirigidos al fomento de la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en las actividades empresariales son exiguos, desde el punto de vista de la generación de impacto en el sector productivo.

La suma de los presupuestos de COMEX, PROCOMER y CINDE alcanza 20.956.991 millones de colones – aproximadamente 40 millones de dólares -, un 47% más que los recursos disponibles para el MEIC, MICIT y CONICIT, entidades a cargo de la promoción productiva interna y el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, cuyos presupuestos suman 14.258.999 millones de colones – aproximadamente 26 millones de dólares – (Anexo III). Dentro de ese contexto, sorprende la cantidad de recursos que reciben actualmente las entidades del sector agropecuario – aproximadamente 100 mil millones de colones -, que son en mucho mayores a las que reciben las nuevas entidades en el sector de comercio exterior.³⁹

No contar con planes y programas complementarios integrales para el fomento de la producción nacional, ni con una institucionalidad más efectiva, dificulta la creación de capacidades que permita a las empresas nacionales absorber nuevas tecnologías, desarrollar sus capacidades para el desarrollo de nuevas tecnologías y de innovación, creando la competitividad requerida para desarrollarse en el mercado local e incursionar en los mercados internacionales, ya sea directamente o por la vía de su integración a las cadenas de valor internacionales, de las cuales forma parte la “Nueva Economía”, acentuando la fragmentación existente entre ambas economías.

IV. LA POLÍTICA DE FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO PARA LA “VIEJA ECONOMÍA”.

La falta de oportunidades, el rezago tecnológico y la falta de competitividad de la “Vieja Economía” plantea la necesidad de impulsar acciones tendientes a lograr una transformación productiva en ella, que fomente la creación y el desarrollo competitivo de nuevas empresas y el fortalecimiento de las existentes, todo dirigido a fomentar la creación de empleo de calidad, que genere mayor cantidad de empleos de mayor calificación y contribuya a mejorar los salarios de la

³⁹ Sería importante hacer un estudio más profundo de los dineros que reciben las instituciones del sector agropecuario con el propósito de analizar el destino que se dan a los mismos y cómo podrían rediseñarse sus finalidades con el propósito de impulsar la transformación productiva en el sector. Actualmente, de los presupuestos del MAG, SENASA y SFE se destina el 73%, el 83% y el 55%, respectivamente, a remuneraciones de su personal.

población ocupada en ella, de manera que se cierren las brechas entre la “Vieja Economía” y la “Nueva Economía”.

Lo anterior implica, por una parte, diseñar políticas para la transformación productiva, dirigidas a dinamizar los sectores productivos que la conforman, y por otra parte, crear una institucionalidad capaz de ejecutarlas efectivamente. Ello implica, también, alinear otras políticas, no directamente relacionadas con las instituciones encargadas de ejecutar las políticas de fomento al desarrollo productivo, pero sin las cuales la transformación productiva no será exitosa, tales como, por ejemplo, las políticas de educación, capacitación y entrenamiento y las políticas de infraestructura, entre otras.

El Gobierno de la República se encuentra, en la actualidad, elaborando una propuesta de política de fomento al desarrollo productivo. En el ámbito institucional, ya elaboró un proyecto de ley para la creación de la Agencia para el fomento del desarrollo productivo, la innovación y el valor agregado, con el que pretende impulsar la transformación productiva en la “Vieja Economía”, que fue presentado en el mes de diciembre del 2015 (Expediente No. 19.822) (Recuadro 2).

Recuadro 2

Elementos constitutivos del proyecto de ley para la creación de la Agencia para el fomento del desarrollo productivo, la innovación y el valor agregado.

El proyecto de ley para la creación de la Agencia para el fomento productivo, la innovación y el valor agregado, la crea como un ente público de carácter no estatal, lo que significa un alto grado de desconcentración, que le otorga autonomía y flexibilidad en su administración.

Como objetivo de la Agencia se plantea la ejecución de acciones derivadas de políticas públicas que emitirían el MEIC, el MAG y el MICITT conjuntamente, en materia de fomento del desarrollo de los sectores productivos, y más específicamente, para el fomento de nuevos emprendimientos, de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) - incluyendo las pymes agropecuarias (pypmas) – y modelos asociativos empresariales, siendo éstos los sujetos beneficiarios de la Agencia.

En lo referente a las funciones de la nueva entidad propuesta, éstas abarcan una amplia variedad de temas, tales como la provisión de servicios de desarrollo empresarial (SDE) por parte de empresas consultoras, organizaciones privadas, públicas o académicas; la ejecución de fondos y programas con beneficios e incentivos para el financiamiento del desarrollo tecnológico, el valor agregado y la formalización empresarial; la administración del actual Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) en el MEIC; la elaboración de un expediente único de empresas beneficiarias; la creación de una ventanilla única para la constitución, formalización y operación de empresas; el desarrollo de programas de promoción de encadenamientos productivos; y la asistencia a las mipymes para beneficiarse de las compras del sector público, entre otros.

En cuanto al financiamiento, el proyecto de ley establece que la agencia contará con las siguientes fuentes de financiamiento:

- Traslado del 50% de los recursos del Fondo especial para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME) a la Agencia. Este fondo fue creado con la promulgación de la Ley de las pequeñas y medianas empresas (Ley 8262 del 2 de mayo del 2002) y ha venido siendo administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC);
- traslado del Programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PROPYME). Este fondo fue creado también mediante la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y ha sido

administrado hasta la fecha por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT);

- traslado del Programa nacional de apoyo a la micro y pequeña empresa (PRONAMYPE), creado mediante decreto ejecutivo en el año 1992 y reformado en el año 2008, administrado hasta la fecha por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS);
- traslado del 15% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios anuales del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA);
- los recursos del impuesto a las remesas al exterior, cuyas tarifas fueron modificadas con la reforma al artículo 59 de la Ley del impuesto sobre la renta en la Reforma a la Ley No. 8634, Ley del Sistema de Banca de Desarrollo y Reforma de Otras Leyes, del 27 de noviembre del 2014;
- transferencias del Gobierno Central, créditos, donaciones o legados, recursos de la cooperación internacional y recursos que haya obtenido por remuneración de actividades realizadas.

Con respecto a los gastos operativos de la Agencia, el proyecto de ley estipula que no podrán representar más que el 6% de la totalidad de los fondos que recibirá, y que esos gastos operativos solo podrán ser financiados con los recursos del impuesto de remesas al exterior y del 3% de la administración de los fondos del programa PROPYME.

El Consejo Directivo de la Agencia estaría compuesto por cuatro Ministros o sus viceministros, provenientes del MEIC, MAG, COMEX y MICITT, así como un representante de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR); un representante de la Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR); un representante de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA); dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). Serían también miembros del Consejo Directivo, con derecho a voz, el Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), un representante del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), y el Presidente Ejecutivo o el Gerente General del INA. La presidencia y la vicepresidencia del Consejo Directivo estarían a cargo del MICITT, del MAG o del MEIC por períodos de dos años.

Dentro de las funciones del Consejo Directivo, resalta la contratación periódica de una evaluación sobre la eficiencia, eficacia e impacto de los programas desarrollados, el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos gestionados y administrados por la nueva entidad.

El proyecto de ley contiene, además, una serie de modificaciones a las leyes existentes en materia de mipymes, de manera que sea la Agencia la entidad que asuma funciones y responsabilidades sobre mipymes incluidas en otras leyes. Adicionalmente, destaca la no aplicabilidad de otras leyes, entre ellas, la no aplicabilidad del Estatuto del Servicio Civil, el Libro II de la Ley General de la Administración Pública, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público y un artículo de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República – eliminando la obligación de contar con la aprobación del presupuesto por parte de la Contraloría General de la República -.

Fuente: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente 19.822: Creación de la agencia costarricense de fomento productivo, innovación y valor agregado (FOMPRODUCE).

IV. CONCLUSIONES

La transformación productiva que ha logrado el sector exportador del país en los últimos treinta años – la “Nueva Economía” - ha sido el resultado de una política de fomento de las exportaciones al amparo del otorgamiento de incentivos fiscales, acompañada de una reforma institucional que ha sido capaz de implementar dicha política con éxito. No obstante, el surgimiento de la “Nueva Economía” no se extendió al resto de la economía del país, al no existir políticas complementarias dirigidas a la creación de las capacidades locales para absorber nuevas tecnologías y generar encadenamientos productivos que dinamicen la economía. Más bien, fue la IED la que aprovechó las capacidades sociales acumuladas, en especial el componente de la educación, y las utilizó para construir una plataforma de exportación de componentes electrónicos, dispositivos médicos, servicios de informática e información y otros servicios empresariales, entre otros. Esas mismas capacidades sociales acumuladas fueron las que sirvieron de base para el desarrollo de los servicios de informática e información, así como de otros servicios empresariales y el turismo por parte de empresas nacionales fuera de las zonas francas, no siendo objeto de políticas de incentivos fiscales, pero que sí han venido contribuyendo, cada vez más, a la diversificación de la estructura exportadora del país.

La falta de políticas de fomento al desarrollo productivo de la economía interna, complementarias a la política de fomento de las exportaciones, hizo que se diera la fragmentación existente entre la “Nueva Economía” y la “Vieja Economía”. Mientras en la “Nueva Economía” se ubican los sectores productivos más dinámicos, tecnológicamente más avanzados, que generan empleos de calidad y mejor remunerado, en la “Vieja Economía” los sectores productivos son poco dinámicos y muestran importantes rezagos competitivos y tecnológicos.

Con respecto a la generación de empleo, la “Nueva Economía” emplea al 22,7% de la PEA – unas 516,066 personas -. Por su parte, la “Vieja Economía” emplea, actualmente, el 19,4% de la PEA – unas 440,132 personas, cifra nada despreciable. Los Servicios de Apoyo emplean el resto de la PEA – más del 50% -, siendo los sectores productivos que los componen los mayores generadores de empleo en el país. No obstante, el empleo en la “Vieja Economía” se encuentra estancado y, más bien, se ha venido reduciendo, mientras que en la Nueva Economía” y en los Servicios de Apoyo es donde más empleo se ha generado; sin embargo, es en el sector de los servicios de la “Nueva Economía” como en los Servicios de Apoyo, donde más empleo se genera, mientras que la generación de empleo en zonas francas y en la economía agroexportadora no tradicional la generación de empleo es escasa, en especial en la primera por la intensidad en capital que la caracteriza. A lo anterior se agrega que los salarios en la “Vieja Economía” son menores a los salarios en la “Nueva Economía”, y que la demanda por empleos calificados en la “Nueva Economía” es mucho mayor que en la “Vieja Economía”.

Dada la importancia de la “Vieja Economía”, tanto en la generación de empleo como en la generación del PIB, es de suma importancia emprender acciones dirigidas a la transformación productiva de la “Vieja Economía”, con el propósito de reducir las brechas existentes entre la generación de empleo calificado y mejor remunerado entre ambas economías. Lo anterior es, además, de suma importancia para que se desarrollen capacidades en las empresas locales para absorber nuevas tecnologías y generar encadenamientos productivos que contribuyan al crecimiento. Y si a lo anterior se agrega el desarrollo de un Sistema Nacional de Innovación, que consiste en un conjunto integral de políticas que promueve las invenciones y su aplicación en la producción, se estaría ante el potencial de un mayor desarrollo de capacidades locales que permitirían la transición hacia actividades y sectores con mayor dinamismo productivo y más intensivos en conocimientos tecnológicos.

En todo caso, parece necesario avanzar en el diseño de una nueva institucionalidad para la “Vieja Economía”, con el mandato de definir una política de transformación productiva, dirigida a impulsar el crecimiento económico, a la vez que cerrar las brechas existentes con respecto a la “Nueva Economía”.

V. BIBLIOGRAFIA

- Alfaro, I., 2011, Sistema de Innovación, conceptos y aplicación. En: Conocimiento, Innovación y Desarrollo, Cátedra de Innovación y Desarrollo Empresarial, Universidad de Costa Rica. Rafael Herrera González, José María Gutiérrez Gutiérrez, Editores.
- Alonso, E., 2009, La propuesta de reforma a la Ley de Zonas Francas: Retos e implicaciones de política. Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Nación 2008.
- Alonso, E., 2013, Uso del conocimiento científico – tecnológico. Ponencia elaborada para el Primer Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Programa Estado de la Nación. En: www.estadonacion.or.cr
- Alonso, E., 2015, Cambio Estructural y Desarrollo Sostenible: Un análisis de Costa Rica, mimeo. Documento elaborado para la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Alonso, 2015 (1), Estrategia para la puesta en marcha de una agencia de fomento productivo, innovación y valor agregado. Documento elaborado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dentro del marco de cooperación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) de Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014, ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica.
- CAMTIC-PROCOMER, 2015, Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (CAMTIC) y Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), 2015, Mapeo sectorial de tecnologías digitales 2014, San José, Costa Rica.
- CEE, 2014, Comisión Interinstitucional de Encadenamientos para la Exportación, Propuesta de políticas públicas para el fomento de encadenamientos en Costa Rica.
- CINDE, 2015, Coalición Costarricense e Iniciativas de Desarrollo (CINDE), Visión Estratégica 2015.
- Gamboa, F., 2015, Análisis del dinamismo de las exportaciones de bienes de Costa Rica. Evolución durante la última década. Ponencia elaborada para el XXI Informe del Estado de la Nación. www.estadonacion.or.cr
- Gutiérrez, J.M., 2011, La importancia de la generación endógena de conocimiento científico para el sistema ciencia-tecnología-innovación. En: Conocimiento, Innovación y Desarrollo, Cátedra de Innovación y Desarrollo Empresarial, Universidad de Costa Rica. Rafael Herrera González, José María Gutiérrez Gutiérrez, Editores.
- MEIC, 2015, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, 2015, Construyamos una Política Industrial para Costa Rica.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), 2014, Indicadores Nacionales de Ciencia y tecnología.
- Paus, E., 2005, Foreign Investment, Development and Globalization. Can Costa Rica become Ireland? New York.

- Paus, E., y Gallagher, K., 2007, *Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico*, published online, Springer Science and Business Media.
- Paus, E., 2014, *Industrial Development Strategies in Costa Rica: When structural change and domestic capability accumulation diverge*. En: Salazar, J.M., Nübler, I., Kozul – Wright, R. (editors), *Transforming Economies, Making Industrial Policy work for growth, Jobs and development*.
- PEN, 2014, *Programa Estado de la Nación, Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*.
- PND, 2014, *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015 – 2018*, Alberto Cañas Escalante.
- PROCOMER, 2015, *Balance de zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica*.
- Rodrick, D., Hausmann, R., 2006, *Doomed to chose*.

Anexo I

REGÍMENES DE EXPORTACIÓN E INCENTIVOS

REGIMEN	INCENTIVOS	VIGENCIA	COMENTARIOS
CONTRATO DE EXPORTACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exoneración del impuesto sobre la renta 2. Exoneración de impuestos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital 3. Certificado de Abono Tributario (CAT) de hasta un 15% del valor fob 	Desde 1984 hasta 1999	Puede establecerse en cualquier parte del país. Es un régimen orientado más a las empresas nacionales.
ZONAS FRANCAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exoneración del impuesto sobre la renta 2. Exoneración de impuestos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital 3. Exoneración de impuesto de ventas y consumo en compras locales 4. Exoneración del impuesto a bienes inmuebles y del impuesto al traspaso de bienes inmuebles 5. Exoneración de tributos sobre remesas al exterior 6. Exoneración de tributos y patentes municipales 	Desde 1972 y hasta la fecha	Dirigido a empresas desarrolladoras de parques industriales y empresas que se establezcan en esos parques. Las empresas deben establecerse en un parque industrial bajo el régimen de zonas francas. Puede establecerse fuera de parque cuando la inversión supere los dos millones de dólares. Es un régimen susceptible de ser utilizado por empresas extranjeras y nacionales.
PERFECCIONAMIENTO ACTIVO	Suspensión en el pago de tributos a la importación de bienes a ser reexportados	Vigente desde 1984 y hasta la fecha	
DEVOLUTIVO DE DERECHOS	Devolución de impuestos a la importación de insumos incorporados a los productos exportados	Vigente desde 1984 y hasta la fecha	

Fuente: Ley 6955, Ley para el equilibrio financiero del sector público, febrero 1984; Ley 7210, Ley de Zonas Francas de Costa Rica y sus reformas.

Anexo II

INCENTIVOS AL DESARROLLO TURÍSTICO

INCENTIVOS	VIGENCIA	COMENTARIOS
<p>1. Incentivos en la hostelería y restaurantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exoneración del impuesto sobre la renta. - Exención de tributos a la importación o compra de artículos locales para la construcción o el funcionamiento de actividades nuevas o ya establecidas. Si deben pagar el impuesto de ventas excepto para la adquisición de material como inversión inicial. - Depreciación acelerada - Obtención de patentes en 30 días - Exoneración del impuesto territorial por 6 años máximo <p>2. Incentivos en el transporte aéreo nacional e internacional de turistas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Depreciación acelerada - Suministro de combustible a precio competitivo - Exención de impuestos y sobretasas en la compra o importación de piezas de repuesto para naves <p>3. Alquiler de vehículos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonificación del 50% de los impuestos de importación de vehículos por la compra de un mínimo de 20 unidades para alquiler, debiendo ser renovados cada tres años <p>4. Incentivos al transporte acuático de turistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exención de impuestos a la importación de bienes para la construcción o remodelación de muelles para turistas, así como para marinas, balnearios y acuarios - Depreciación acelerada - Derechos arancelarios del 20% par la importación o compra local de naves acuáticos, y exención de todo otro impuesto <p>5. Incentivos a las agencias de viaje receptivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exención de impuestos para la importación de buses de 15 pasajeros mínimo, con la obligación de cambiarlos cada diez años <p>6. Posibilidad, para cualquier empresa, de deducir de sus utilidades de las empresas del monto invertido en inversiones turísticas, reduciendo así el impuesto de renta por pagar.</p>	<p>El contrato turístico no tuvo un periodo de vigencia, por lo que los incentivos contenidos en la ley eran tácitamente permanentes.</p>	<p>Para acceder a los incentivos fiscales la empresa inversora deberá obtener la Declaratoria Turística y, posteriormente, el Contrato Turístico.</p> <p>La inexistencia de un plazo de vigencia para el contrato turístico causó preocupación e hizo que en los años siguientes algunos de los beneficios se eliminaran mediante la promulgación de otras leyes. Tal fue el caso de la exoneración del impuesto sobre la renta y el impuesto territorial (hoy impuesto sobre los bienes inmuebles). Posteriormente, en el año 2001 se estableció que las operaciones de turismo deben pagar el impuesto sobre las ventas. También se eliminó la posibilidad de comprar vehículos con exoneración de impuestos o con una exoneración parcial de los mismos. También se eliminó en los años siguientes la posibilidad de que empresas puedan reducir de sus utilidades las inversiones realizadas en proyectos turísticos.</p>

Anexo III. Presupuestos y transferencias de entidades relacionadas con el fomento al desarrollo de los sectores productivos (en miles de colones), 2015.

Ingresos	COMEX	PROCOMER	CINDE	MEIC	MICIT	CONICIT	MAG	SENASA	SFE	CNP
Presupuesto Nacional (1)	9,367,000	-		7,277,000	9,090,000		50,675,000		-	-
Recursos Propios (2), (3), (4), (5), (6) y (7)		10,609,547	1,020,000			45,433		6,992,028	12,080,000	44,805,070
Transferencias (+) (8), (9), (10), (11), (12) y (13)	2,334,619		1,605,000			2,109,630		7,761,000	1,144,000	2,250,000
Total Ingresos	11,701,619	10,609,547	2,625,000	7,277,000	9,090,000	2,155,063	50,675,000	14,753,028	13,224,000	47,055,070
Egresos										
Transferencias (-) (14), (15), (16), (17) y (18)	1,050,000	2,929,175		1,420,583	2,842,482		24,214,735	-	-	-
Total egresos	1,050,000	2,929,175	-	1,420,583	2,842,482	-	24,214,735	-	-	-
Saldo neto después de transferencias	10,651,619	7,680,372	2,625,000	5,856,417	6,247,518	2,155,063	26,460,265	14,753,028	13,224,000	47,055,070

Notas: (1) De acuerdo a Ley No. 9289 del Presupuesto Nacional de la República del 2015

(2) Los recursos propios de PROCOMER provienen del cobro del canon por el uso del régimen de zonas francas y del cobro por los formularios de exportación e importación (información disponible en el sitio web de la institución).

(3) Los recursos propios de CINDE provienen de su fondo patrimonial, y el monto es estimado según declaraciones de Gabriela Llobet en el periódico La Nación del 19 de septiembre del 2014.

(4) Los recursos propios del CONICIT provienen de las operaciones de crédito que realiza.

(5) Los recursos propios de SENASA provienen de la Ley 6883 así como de la venta de servicios

(6) Los recursos propios del SFE provienen del 1,5% del valor CIF de las importaciones de agroquímicos de acuerdo a ley 8702 así como de la venta de servicios

(7) Los recursos propios del CNP provienen de la venta de licores y otros bienes agrícolas de acuerdo a ley 6050 (anterior 2035) - ley orgánica del CNP

(8) Las transferencias recibidas por Comex provienen de PROCOMER al amparo del Convenio COMEX - PROCOMER

(9) Las transferencias recibidas por CINDE provienen de PROCOMER, al amparo del Convenio COMEX - CINDE y PROCOMER - CINDE

(10) Las transferencias recibidas por el CONICIT provienen de transferencias del MICIT amparadas a las leyes 5048, 7169 y 8262, así como de organismos internacionales para la administración del proyecto ALCUE NET

(11) Las transferencias recibidas por SENASA están amparadas a la ley 8495 - ley general de SENASA

(12) Las transferencias recibidas por el SFE están amparadas a la ley 7664 - ley de protección fitosanitaria

(13) Las transferencias recibidas por el CNP están amparadas a la ley 6050 (anterior 2035) - ley orgánica del CNP

(14) Las transferencias se realizan a CINDE, amparadas al Convenio COMEX- CINDE

(15) Las transferencias se realizan a CINDE, amparadas al Convenio COMEX - PROCOMER, PROCOMER - CINDE y PROCOMER - BCIE como contrapartida de proyecto

(16) Las transferencias se realizan al Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET) (1,188,300 millones de colones) y a la Fundación Europea para la Sociedad de la Información (232,283 millones de colones)

(17) Las transferencias se realizan a la Academia Nacional de Ciencias (63,923 millones de colones), Comisión Costarricense de Energía Atómica (112,216 millones de colones), Consejo Nacional de Rectores (200 millones de colones), Entidad Costarricense de Acreditación (ECA) (275 millones de colones), Universidad de Costa Rica (UCR) (127,556 millones de colones), Centro de Investigaciones en Tecnología de Alimentos (CITA) de la UCR (30,300 millones), CONICIT, al amparo de las leyes 5048, 7169 y 8262 (2,033,487 millones)

(18) Las transferencias del presupuesto del MAG se realizan a diversas instituciones del sector agropecuario, tales como el Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA), La Oficina Nacional de Semillas (ONS), el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), el Consejo Nacional de Clubes 4-S, la sede regional de Limón de la Universidad de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), el Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Consejo Nacional de la Producción (CNP), el Instituto del Café (ICAFE) y organismos internacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alonso (2015).

