



Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial

Los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio

**Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
Enero, 2012**

382.972.86

C8375i Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior

Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial: los primeros 20 años en
el Sistema Multilateral de Comercio / Ministerio de Comercio Exterior.– 1. ed.–
San José, C.R.: COMEX, 2012, enero.

278 p.

ISBN: 978-9968-676-04-5

**1. COSTA RICA - COMERCIO EXTERIOR 2. ECONOMÍA
INTERNACIONAL. 3. POLÍTICA COMERCIAL. 4. SISTEMA COMERCIAL
MULTILATERAL. I. Título**

Índice

Prólogo	vii
PARTE I. Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial. Proceso, Institucionalidad, Resultados y Retos	
Colaboradores y agradecimientos	viii
1. Introducción	1
2. Evolución del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial	4
2.1 Primeros esfuerzos de promoción de exportaciones no tradicionales (1968-1983)	10
2.2 Nuevos esfuerzos en la promoción de las exportaciones no tradicionales (1984-2010)	15
2.2.1 Contratos de Exportación y Régimen de Admisión Temporal	16
2.2.2 Régimen de Zonas Francas	20
2.2.3 Apertura Unilateral	23
2.3 Negociaciones comerciales multilaterales	30
2.4 Negociaciones comerciales bilaterales	40
2.4.1 Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos	40
2.4.2 Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana	42
2.4.3 Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile	43
2.4.4 Tratado de Libre Comercio Costa Rica – Canadá	45
2.4.5 Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comunidad del Caribe (CARICOM)	46
2.4.6 Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos	47
2.4.7 Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá	49
2.4.8 Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y Singapur	50
2.4.9 Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y China	52
2.5 Negociaciones comerciales regionales (integración económica centroamericana)	53
Recuadro 1. Protección efectiva en contra de las importaciones	56
Recuadro 2. Sesgos absolutos y relativos en contra de las exportaciones	57
Recuadro 3. Análisis de traslado: ¿Como la protección grava las exportaciones?	59
3. Evolución de la institucionalidad del Comercio Exterior en Costa Rica	61
3.1 El Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO)	61
3.2 La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE)	64
3.2.1 Contexto histórico	64
3.2.2 La concepción de una idea	67
3.2.3 Los primeros pasos	71
3.2.4 Principales programas de la década de 1980	74
3.2.5 Reacomodo a lo interno	84
3.2.6 Estrategia de atracción selectiva	85
3.2.7 Reestructuración institucional	95
3.2.8 Apoyando la creación de conglomerados o <i>clusters</i>	96
3.2.9 Otras acciones de la última década	100
3.3 Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX)	103
3.3.1 El nacimiento del Ministerio de Comercio Exterior	103
3.4 Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)	109
3.4.1 Antecedentes históricos de la creación de PROCOMER	109

3.4.2	Evolución institucional de PROCOMER	110
3.4.3	Área de inteligencia: transformando información en conocimiento	121
3.4.4	Logística de exportación: tras la automatización	129
3.4.5	Logística de inversión: más que administradores de regímenes especiales, asesores de inversión	132
3.4.6	Programas de capacitación y formación	138
3.4.7	Instrumentos de promoción comercial	142
3.4.8	Encadenamientos productivos e impulso a las exportaciones indirectas	146
Recuadro 4: Programas de Certificación		150
4.	Resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial	151
4.1	Respuesta de la economía costarricense ante la apertura económica: Una visión de largo plazo	151
4.2	Flujos comerciales, tratados de libre comercio e inversión extranjera directa	160
4.2.1	Características de las exportaciones costarricenses: Análisis desagregado	160
4.2.2	Evolución de las importaciones: Análisis desagregado	168
4.2.3	Impacto de los Tratados de Libre Comercio en Costa Rica	170
4.2.4	Inversión Extranjera Directa (IED)	180
4.2.4.1	Acuerdos Bilaterales de Inversión	180
4.2.4.2	Los flujos de IED durante la apertura económica	182
4.2.4.3	Externalidades asociadas con la Inversión Extranjera Directa	190
5.	Retos y áreas prioritarias	198
Referencias		204
Índice de Gráficos		
Gráfico 1.	Costa Rica: Estrategias de desarrollo, 1850-2010	10
Gráfico 2.	Costa Rica: Tipo de cambio real del colón, 1977-1986 (índice del tipo de cambio multilateral)	12
Gráfico 3.	Costa Rica: Desgravación arancelaria, según el arancel promedio, 1986-2009	26
Gráfico 4.	Costa Rica: Evolución institucional de PROCOMER	110
Gráfico 5.	Centros Regionales de Apoyo a la PYME	115
Gráfico 6.	Costa Rica: Evolución reciente del trámite de exportación automatizado a través del SIVUCE	130
Gráfico 7.	Costa Rica: Exportaciones, Importaciones y Arancel promedio 1982-2009	152
Gráfico 8.	Costa Rica: Evolución de la participación de los mayores países de destino de las exportaciones, 2000-2009	153
Gráfico 9.	Costa Rica: Déficit en la cuenta comercial en US Dólares y como porcentaje del PIB 1961-2009	153
Gráfico 10.	Costa Rica: Evolución del ITCER, 1983-2009	154
Gráfico 11.	Costa Rica: Flujos de Inversión Extranjera Directa, 1970-2009	155
Gráfico 12.	Costa Rica: Importancia relativa de las exportaciones no tradicionales, 1982-2009	156
Gráfico 13.	Costa Rica: Importancia relativa de las exportaciones no tradicionales, 1951-2009	156
Gráfico 14.	Costa Rica: Composición de las empresas exportadoras según tamaño, 2009	157
Gráfico 15.	Costa Rica: PIB per capita, Desempleo abierto, Subempleo y Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, 1982-2009	158
Gráfico 16.	Costa Rica: PIB per capita y Grado de Apertura Comercial, 1979-2009	160
Gráfico 17.	Costa Rica: Composición del valor de las exportaciones por sector, 2009	161
Gráfico 18.	Costa Rica: empresas exportadoras según tamaño, 2009	165
Gráfico 19.	Costa Rica: participación en el valor de las exportaciones según tamaño de empresa, 2009	165
Gráfico 20.	Costa Rica: Exportaciones de empresas Mipymes según destino, 2009	166
Gráfico 21.	Costa Rica: Exportaciones de empresas Grandes según destino, 2009	166

Gráfico 22. Costa Rica: exportaciones de empresas Mipymes según sector, 2009	167
Gráfico 23. Costa Rica: exportaciones de empresas Grandes según sector, 2009	167
Gráfico 24. Costa Rica: Evolución de la IED recibida por Costa Rica Proveniente de países con los que se tienen acuerdo de inversión vigentes, 1997-2009	181
Gráfico 25. Costa Rica: IED proveniente de países con los que se tienen acuerdos de inversión vigentes según país	182
Gráfico 26. Costa Rica: Flujos de Inversión Extranjera Directa (Total y ZF)	184
Gráfico 27. Costa Rica: Exportaciones de ZF como porcentaje de las Exportaciones Totales	186
Gráfico 28. Costa Rica: Composición de las Exportaciones de Zonas Francas, según intensidad en el uso de factores	187
Gráfico 29. Costa Rica: Desempeño de las exportaciones tradicionales y no tradicionales	188
Gráfico 30. Costa Rica: Valor Agregado y Producto por Trabajador (Miles de colones del año 1991)	189
Gráfico 31. Costa Rica: Empleo en Zonas Francas y participación dentro del empleo industrial (1997-2008)	189
Gráfico 32. Costa Rica: Salarios en Zonas Francas versus el promedio Nacional (Promedio mensual)	190
Gráfico 33. Marco de análisis para los derrames de conocimiento desde las MNCs	192

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Costa Rica: Distribución de Frecuencias de los Coeficientes de Protección Nominal a los Insumos, Efectiva y Subsidio Efectivo para la Producción no tradicional de Exportación, 1986 y 1989	19
Cuadro 2. Costa Rica: Sesgos relativos en contra de las exportaciones según división de la CIU, 1986 y 1989	20
Cuadro 3. Costa Rica: Protección arancelaria contra las importaciones en productos de la dieta de los costarricenses, 1999 y 2009	27
Cuadro 4. Costa Rica: Parámetro de traslado para varios países latinoamericanos	30
Cuadro 5. Costa Rica: Incentivos a las exportaciones no tradicionales	70
Cuadro 6. Costa Rica: Tasa de variación de las exportaciones por sector, 2006-2009, Porcentajes	161
Cuadro 7. Costa Rica: valor exportado según región de destino, 2005-2009	163
Cuadro 8. Costa Rica: Tasas de variación de las exportaciones por destino, 2006-2009	163
Cuadro 9. Costa Rica: Participación relativa de las exportaciones según régimen, 2005-2009	164
Cuadro 10. Costa Rica: Tasas de variación anual de las exportaciones según régimen, 2005-2009	164
Cuadro 11. Costa Rica: Participación relativa de importaciones según categoría económica, 2005-2009	168
Cuadro 12. Costa Rica: Importaciones totales según origen, 2005-2009	169
Cuadro 13. Costa Rica: Compras locales por parte de las MNCs, según sector productivo al que pertenecen estas empresas -cifras en millones de dólares-	194
Cuadro 14. Costa Rica: Compras locales por parte de MNCs en ZF (US\$ por trabajador)	195

PARTE II. Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial. Proceso, Institucionalidad, Resultados y Retos 211

1. CONFERENCIAS INAUGURALES	211
1.1 El lugar de Costa Rica en la globalización (Óscar Arias Sánchez, Presidente de la República de Costa Rica, 2006-2010)	211
1.2 El papel de la OMC en la política comercial de las economías pequeñas y abiertas (Pascal Lamy, Director General de la Organización Mundial del Comercio)	215
1.3 Costa Rica y el proceso de apertura económica (Marco Vinicio Ruiz, Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, 2006-2010)	221

2. SESIÓN 1 - COSTA RICA: 20 AÑOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO	228
2.1 Intervención de la Sra. Anabel González, Ex Directora de la División de Agricultura y Productos Básicos de la OMC, Ex Viceministra y Ex Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica	228
2.2 Intervención del Sr. Osvaldo Rosales, Director División Comercio Internacional e Integración Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas (CEPAL)	236
2.3 Intervención del Sr. Peter Allgeier, Ex Embajador de Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio	244
2.4 Intervención del Sr. Eduardo Lizano, Ex Presidente del Banco Central de Costa Rica	249
3. SESIÓN 2. LOS RETOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO HACIA EL FUTURO Y EL PAPEL DE COSTA RICA	254
3.1 Intervención del Ronald Saborío, Embajador de Costa Rica ante la Organización Mundial del Comercio	254
3.2 Intervención del Sr. Sun Zhenyu, Embajador de la República Popular China ante la Organización Mundial del Comercio	261
3.3 Intervención del Sr. Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística de la OMC	264

Prólogo

En 2010, Costa Rica celebró veinte años de pertenecer al sistema multilateral de comercio, piedra angular de la política de comercio exterior del país.

Para conmemorar este acontecimiento determinante en su historia de inserción en la economía mundial y con la valiosa colaboración del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -que aportó financiamiento al efecto-, el Ministerio de Comercio Exterior -institución responsable de definir y conducir la política de comercio exterior costarricense- impulsó un proceso para documentar la experiencia nacional, con el afán de proporcionar una herramienta de información y reflexión sobre la temática que pudiera beneficiar a generaciones presentes y futuras.

Esta publicación es el resultado de ese esfuerzo. Está estructurada en dos partes. La primera contiene una descripción de las principales políticas comerciales, cambios institucionales y resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial, en especial durante las últimas tres décadas. En ella se plantean algunos de los principales retos que enfrenta el país para aprovechar las oportunidades y hacer frente a las vulnerabilidades del comercio. En la segunda parte, se presenta la memoria del evento organizado para celebrar este vigésimo aniversario, titulado “20 años de Costa Rica en el Sistema Multilateral de Comercio y retos actuales del comercio mundial”. Aquí se registran las conferencias impartidas por diez distinguidos invitados, incluyendo al entonces Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, y al Director General de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy, entre otros.

Más allá del recuento fáctico de la historia de inserción de Costa Rica en la economía mundial, en este documento se perfilan elementos de análisis, como algunos de los principales retos que el país deberá afrontar de cara a los próximos veinte años, para continuar impulsando su desarrollo utilizando al comercio como principal motor de crecimiento económico.

El Ministerio de Comercio Exterior agradece el apoyo del BID y de todas aquellas personas que con su trabajo, dedicación y recursos, colaboraron de una forma u otra con esta iniciativa.

Anabel González
Ministra de Comercio Exterior

Fernando Ocampo
Viceministro de Comercio Exterior

PARTE I. Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial. Proceso, Institucionalidad, Resultados y Retos

Estudio editado por Ricardo Monge González¹

Acerca de los colaboradores

- ✓ **Ricardo Monge González** es profesor de economía en el Instituto Tecnológico de Costa Rica e investigador asociado de la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC)
- ✓ **Francisco Gamboa Soto**, Director de Inteligencia Comercial en PROCOMER.
- ✓ **Francisco Monge Ariño**, Coordinador de Organización Mundial del Comercio en COMEX
- ✓ **Karen Chan Sánchez**, Coordinadora Unidad de Monitoreo de Comercio e Inversión en COMEX
- ✓ **Laura Torrentes García**, Economista, Comisión Asesora en Alta Tecnología
- ✓ **Marlene Salazar Chacón**, Asesora Unidad de Monitoreo de Comercio e Inversión en COMEX

Agradecimientos

Este documento fue escrito por Ricardo Monge González, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, con la valiosa cooperación de varios funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) de Costa Rica y la Comisión Asesora en Alta Tecnología (CAATEC). A todos ellos nuestro sincero agradecimiento. También se agradece los comentarios y sugerencias de Jaime Granados.

Los resultados, interpretaciones, conclusiones u opiniones expresadas en este documento, son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de otras organizaciones e instituciones que apoyaron esta iniciativa; cualquier error u omisión son atribuibles sólo a los autores.

¹ Los cuadros de texto incluidos en esta sección son producto de un esfuerzo editorial realizado por el Ministerio de Comercio Exterior.

Capítulo 1. Introducción

Costa Rica es una economía pequeña y abierta la cual ha transitado por diferentes etapas de desarrollo, todas ellas relacionadas de una u otra forma con el comercio internacional. Desde inicios de la colonia sus habitantes comprendieron la necesidad de comerciar con otras naciones como medio para mejorar sus condiciones de vida. Por ello, se puede argumentar que la inserción de la economía costarricense en la economía mundial ha sido un proceso de larga data. De hecho, desde inicios del siglo XIX y por más de cien años, Costa Rica adoptó una estrategia de desarrollo agroexportadora, con la que superó la pobreza extrema característica de su período colonial. Gracias a la actividad cafetalera introducida a inicios del siglo XIX, Costa Rica encontró un poderoso motor de crecimiento económico. Posteriormente, otra explotación agrícola de importancia fue la actividad bananera y en menor medida, el algodón, azúcar y carne. En resumen, durante el desarrollo de la estrategia agroexportadora, dadas la disponibilidad de recursos del país, con una abundancia relativa de trabajo no calificado, y la demanda de productos primarios por los países industrializados, Costa Rica utilizó sus ventajas comparativas para producir y exportar productos agrícolas que requerían un bajo grado de industrialización.

A mitad del siglo XX algunos grupos de interés buscaron nueva legislación para promover en Costa Rica actividades más allá de las exportaciones tradicionales, logrando así la adopción de una nueva estrategia (proteccionista) de desarrollo: la Estrategia de Sustitución de Importaciones (ESI). Posteriormente, a inicios de los años ochentas, varios eventos contribuyeron a la más profunda crisis económica en la historia reciente de este país. Esta crisis evidenció la necesidad una vez más de revisar la estrategia de desarrollo. Esta situación propició la adopción de una nueva estrategia de desarrollo llamada de Apertura Económica –promoción de exportaciones y reducción del proteccionismo-, la cual aún está vigente en Costa Rica (Monge-González y Lizano, 1997). La Estrategia de Apertura Económica (EAE) ha perseguido una mayor inserción de la economía costarricense en el mercado mundial, debido a que el mercado doméstico y el centroamericano no son lo suficientemente amplios como para ofrecer una fuente de crecimiento económico a largo plazo. La nueva estrategia de desarrollo, tuvo como meta lograr precios relativos correctos en la economía costarricense (*get prices right*), mediante la adopción de un conjunto de políticas que incluye políticas comerciales, políticas de atracción de inversión extranjera, políticas sobre el tamaño del Estado y su modernización, así como políticas macroeconómicas, todas ellas estables y consistentes con la nueva estrategia.

A partir del año 1990 y como complemento a las políticas iniciales de la estrategia de apertura económica, las autoridades costarricenses inician una nueva etapa de esta estrategia de desarrollo, la cual consiste en garantizar la defensa de sus intereses comerciales en el exterior. La primera acción de política en esta dirección consistió en la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en el año 1990 y posteriormente, a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 1995.

En adición a adherirse al sistema multilateral del comercio, Costa Rica inició durante la última década del siglo XX e inicios del siglo XXI, negociaciones comerciales que culminaron con la suscripción de tratados de libre comercio (TLCs) con varios de sus socios comerciales. Específicamente, se negoció TLCs con México (1995), Canadá (2002), Chile (2002), República Dominicana (2002), el CARICOM (Barbados, Guyana, y Trinidad y Tobago; 2005), República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, 2009), China (2010) y Singapur (2010). Más aún, cuando estas líneas se escribían Costa Rica se encontraba terminando la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, en forma conjunta con el resto de los países centroamericanos.

El presente documento busca describir las principales políticas comerciales, los cambios institucionales y los resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial, en especial durante los últimas tres décadas, así como plantear algunos de los principales retos en materia de competitividad que enfrenta este país para aprovechar las oportunidades y hacer frente a las vulnerabilidades del comercio. No se persigue con el trabajo hacer un análisis cuantitativo de los efectos de la participación de Costa Rica en el Sistema Multilateral de Comercio, como tampoco el aislar los efectos de las aperturas unilaterales, regionales y multilaterales. Por el contrario, se desea brindar una visión amplia del proceso de inserción de Costa Rica en la economía internacional, poniendo de manifiesto que este país es sin duda un país con instituciones y políticas sólidas y exitosas en el campo del comercio internacional. Claro está, no por ello Costa Rica está exenta de retos y trabajo aún por hacer para mejorar su competitividad y aprovechar aún más las oportunidades del comercio, así como enfrentar con éxito las vulnerabilidades que se presentan para algunos sectores.

Cabe señalar que si bien el trabajo está concentrado en el comercio de bienes, la omisión de los servicios

- ✓ *Las diferentes etapas que han conformado el proceso de desarrollo económico de Costa Rica han estado relacionadas, de una u otra forma, con el comercio internacional.*
- ✓ *Este documento describe las principales políticas comerciales, cambios institucionales y resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial, en especial durante las últimas tres décadas.*
- ✓ *Además, plantea algunos retos que enfrenta el país para aprovechar las oportunidades del comercio y afrontar las vulnerabilidades.*

es producto de la falta de estadísticas para poder introducirlo apropiadamente y con una visión de mediano plazo. Este tema, por lo tanto, queda como tarea pendiente para futuras investigaciones.

El documento está organizado en cinco capítulos, incluyendo la introducción. En el segundo capítulo, se discuten las principales políticas de comercio exterior adoptadas por Costa Rica desde la segunda mitad del siglo XX. Allí se describen desde los primeros esfuerzos para promover las exportaciones no tradicionales durante la estrategia de sustitución de importaciones, pasando por el proceso de integración económica de Centroamérica, hasta las políticas de promoción de exportaciones adoptadas durante la estrategia de apertura económica, incluyendo la apertura comercial unilateral, las negociaciones comerciales multilaterales y más recientemente las negociaciones comerciales bilaterales. También se analiza el impacto o conveniencia de tales políticas para la apropiada inserción internacional del país. En el tercer capítulo, se describe en detalle la evolución de la institucionalidad del comercio exterior en Costa Rica durante todo el período de análisis. El capítulo cuarto presenta los resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial, haciendo uso de diferentes fuentes de información, especialmente de estudios realizados por el Ministerio de Comercio Exterior. Se analiza no sólo el desempeño de las exportaciones e importaciones costarricenses, sino también el impacto de los tratados de libre comercio sobre productores y consumidores locales, así como la importancia económica de los flujos de inversión extranjera que ha recibido el país, principalmente en los últimos veinte años. Finalmente, en el quinto capítulo se discuten algunos retos y áreas prioritarias de acción que enfrenta Costa Rica para mejorar su desempeño y el bienestar de sus ciudadanos en un proceso cada día de mayor inserción en la economía mundial.

Capítulo 2. Evolución del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial

Desde inicios del siglo XIX y por más de cien años, Costa Rica adoptó una estrategia de desarrollo agroexportador, con el que superó la pobreza extrema característica de su período colonial. De hecho, gracias a la actividad cafetalera introducida a inicios del siglo XIX, Costa Rica encontró un poderoso motor de crecimiento económico. Posteriormente, otra explotación agrícola de importancia fue la industria bananera y en menor medida, el algodón, azúcar y carne. En resumen, durante el desarrollo de la estrategia agroexportadora, dadas la disponibilidad de recursos del país, con una abundancia relativa de trabajo no calificado, y la demanda de productos primarios por los países industrializados, Costa Rica utilizó sus ventajas comparativas para producir y exportar productos agrícolas que requerían un bajo grado de industrialización.

Es importante señalar que desde un punto de vista de economía política (*political economy*), podría decirse que el comportamiento del estado costarricense durante este período fue básicamente consistente con un enfoque de incentivos para lograr un mejor desempeño (acciones del estado que promueven actividad económica), a lo que Rausser (1982) dio en llamar transacciones políticas sobre recursos económicos (*political economic resource transactions*), o PERTs, por sus siglas en inglés (Monge-González y González-Vega, 1995). Lizano (1992) afirma que el estado jugó un papel importante en el desarrollo, evolución y fortalecimiento de la estrategia agroexportadora, mediante el aseguramiento de disponibilidad y propiedad de la tierra y su uso para las actividades de exportación, a través de una adecuada definición de los derechos privados de propiedad. Además, el gobierno ayudó en el desarrollo de la infraestructura requerida por las actividades exportadoras, tal como caminos, ferrocarriles, puertos y otros similares.

A mitad del siglo XX, específicamente después de la guerra civil de 1948, algunos grupos de interés buscaron nueva legislación para promover en Costa Rica actividades más allá de las exportaciones tradicionales, logrando así la adopción de una nueva estrategia (proteccionista) de desarrollo: la Estrategia de Sustitución de Importaciones (ESI). Factores tanto internos como externos contribuyeron al establecimiento de esta nueva estrategia.² Estos factores no solamente favorecieron la aprobación de la nueva estrategia de promoción industrial en 1959, sino también la adhesión de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA) a finales de 1963. Mediante esta última política se promovieron las exportaciones costarricenses al resto de Centroamérica, así como la producción interna de productos que competían contra las importaciones de terceros países.

² Para exposición detallada de estos factores véase González-Vega y Céspedes (1993) y Monge-González y González-Vega (1995).

A diferencia de lo acontecido en el caso de la estrategia agroexportadora, el cambio hacia una nueva estrategia de desarrollo requirió una sustancial intervención estatal en la forma de acciones del estado que transfieren privilegios nocivos al resto de la economía. En la terminología de Rausser (1982) se estaría ante la presencia de transferencias económicas buscadas políticamente (*political economic-seeking transfers*) o PETs por sus siglas en inglés. En efecto, durante este período el comportamiento del gobierno, de acuerdo con Monge-González y González-Vega (1995), respondió ampliamente a las demandas de los grupos de presión:

- a) al aislar a la economía costarricense de la competencia externa, a través de barreras proteccionistas, arancelarias y no arancelarias, contra las importaciones (establecidas dentro del marco del MCCA);
- b) al adoptar un conjunto de políticas adicionales para incentivar la producción interna de bienes sustitutos de importaciones, incluyendo exoneraciones de impuestos sobre los insumos importados, exenciones de impuestos sobre la renta, subsidios directos, crédito preferencial y control de precios;
- c) al promover los programas de integración entre los países centroamericanos, con el fin de expandir el tamaño relativamente pequeño del mercado nacional protegido y de esta forma aumentar las oportunidades de inversión y especialización, y
- d) al participar como productor directo en las llamadas actividades estratégicas, a través de una corporación pública de inversiones (CODESA), que no solamente competía con las actividades privadas, sino que también tenía acceso irrestricto al crédito del Banco Central de Costa Rica (González-Vega, 1989).

Luego de la Estrategia de Desarrollo Agroexportador implementada durante más de cien años -que permitió superar la pobreza extrema del período colonial-, en la segunda mitad del siglo veinte Costa Rica adoptó una Estrategia de Sustitución de Importaciones caracterizada por la sustancial intervención, en la forma de acciones del estado que transfieren privilegios nocivos al resto de la economía.

En síntesis, durante la estrategia de sustitución de importaciones, la cual podría decirse tuvo su apogeo hasta mitad de la década de los ochentas y aún continúa teniendo influencia en la política económica de Costa Rica, el estado se convirtió en promotor, en interventor, en un mecanismo distributivo de rentas y en productor, en contraste con el papel regulador que desempeñó durante la vigencia de la estrategia agroexportadora (Lizano, 1992). Durante esta estrategia de desarrollo, las autoridades costarricenses procuraron incentivar las exportaciones no tradicionales mediante la promulgación de una ley de

fomento a las exportaciones (Ley 5162) en el año 1976. Tal y como se discute más adelante en este capítulo, así como el capítulo III, dicha ley no brindó mayores frutos, principalmente debido al elevado sesgo contra las exportaciones generado por los

impuestos y barreras no arancelarias a las importaciones, principalmente de terceros países.³

A inicios de los años ochentas, varios eventos contribuyeron a la más profunda crisis económica en la historia reciente de Costa Rica.⁴ Esta crisis evidenció la necesidad una vez más de revisar la estrategia de desarrollo. De acuerdo con González-Vega (1989), la crisis fue consecuencia de una combinación de factores estructurales y otros de corto plazo. Los determinantes estructurales de la crisis reflejaron una contradicción entre las características principales del país (pequeño tamaño del mercado doméstico, abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales muy especializados) y las políticas adoptadas por éste como parte de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Las políticas comerciales originaron distorsiones en los precios relativos. Es decir, se divorció la relación entre el valor real de los bienes y servicios en la economía (su verdadero costo según su escasez relativa) y el valor de éstos en el mercado. Tal distorsión en los precios relativos hacía imposible el que los empresarios pudieran identificar las actividades productivas con mayores ventajas comparativas para Costa Rica. Todo esto, además, creó un sesgo en contra de las exportaciones, al hacer más rentable producir para vender en el mercado interno que para exportar (ver apartado 2.1). Los determinantes de corto plazo de la crisis incluían, por otro lado, la crisis (*shocks*) petrolera y la bonanza (*boom*) cafetalera después de mediados de los setenta, seguidas por las desafortunadas políticas domésticas adoptadas en respuesta a dichos eventos (González-Vega, 1984). Además, deben señalarse la recesión e inflación internacionales de finales de los setenta y principios de los ochenta.

En breve, los incrementos en los precios de los productos de importación (en especial del petróleo) y la caída de los precios de exportación, es decir, el deterioro de los términos de intercambio, y el aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, asimismo los consecuentes problemas de la deuda externa, coincidieron con políticas macroeconómicas domésticas incorrectas, llevando así al país, a la más profunda crisis económica desde los años treinta.

En resumen, al inicio de los ochenta, las consecuencias estructurales de la estrategia de sustitución de importaciones junto con factores externos adversos de corto plazo, generaron la crisis. Así, la necesidad de cambiar de estrategia fue percibida tanto por los grupos de interés beneficiados con la estrategia de sustitución de importaciones como por aquellos otros perjudicados. Esta situación propició la adopción de una nueva estrategia de desarrollo llamada de Apertura Económica –promoción de exportaciones y reducción del proteccionismo–, la cual aún está vigente en Costa Rica (Monge-González y Lizano, 1997).

³ Véase el apartado 2.1 para una explicación detallada de los sesgos contra las exportaciones.

⁴ Aún mayor a aquella generada por la crisis financiera mundial entre finales del 2008 y la mayor parte del 2009.

La Estrategia de Apertura Económica (EAE) ha perseguido una mayor inserción de la economía costarricense en el mercado mundial, debido a que el mercado doméstico y el centroamericano no son lo suficientemente amplios como para ofrecer una fuente de crecimiento económico a largo plazo. Con el fin de alcanzar dicho objetivo, la economía de Costa Rica debió tornarse más competitiva en los mercados de terceros países (fuera de Centroamérica). La ruta hacia esta meta requirió contar con un adecuado sistema de precios; en procura de ello, surgió un conjunto de reformas de políticas económicas que incluyeron las siguientes:

- a) una mayor apertura de la economía a la competencia extranjera, mediante la reducción de la protección a las actividades que competían con las importaciones. Ello significó la reducción de las barreras a las importaciones y la eliminación de las distorsiones en los mercados domésticos de factores y bienes, todo lo cual redujo las *rentas* de actividades directamente improductivas⁵;
- b) la reducción del tamaño del Estado y su modernización, de manera que éste no obstaculice el crecimiento del sector privado, sino facilite su desarrollo;
- c) la concesión de subsidios compensatorios y otros incentivos a las exportaciones no tradicionales, de manera temporal, con el fin de compensar el sesgo en contra de las ventas externas generado por la estrategia de sustitución de importaciones,
- d) el establecimiento de un régimen de incentivos temporales para la atracción de importantes flujos de inversión extranjera en actividades no tradicionales de exportación,

✓ *Las consecuencias estructurales de la Estrategia de Sustitución de Importaciones, junto con factores externos adversos de corto plazo, generaron -a inicios de la década de los años ochenta- la más profunda crisis económica en la historia reciente de Costa Rica, evidenciando la necesidad de cambiar la estrategia de desarrollo.*

✓ *La nueva estrategia adoptada, llamada Estrategia de Apertura Económica -enfocada en promover las exportaciones y en reducir el proteccionismo- aún está vigente en Costa Rica.*

⁵ Las actividades buscadoras de beneficios o rentas, pero que son directamente improductivas (directly unproductive profit-seeking (DUP) activities), son definidas como formas de lograr ingresos mediante la realización de actividades que no son inmediatamente productivas, en su impacto primario, en el sentido de que no producen rendimientos pecuniarios, ya que no producen bienes o servicios que entren en una función de utilidad convencional o como insumos en la producción de otros bienes o servicios (Bhagwati, 1982 y 1991; Krueger, 1974). Para exposición sobre las actividades DUP en Costa Rica y su impacto, véase Monge-González y González-Vega (1995).

- e) la adopción de políticas macroeconómicas estables y consistentes con la estrategia de apertura, y
- f) la eliminación de los impuestos a las exportaciones.

Mientras las nuevas ideas fueron gradualmente aceptadas en círculos profesionales, académicos, empresariales y políticos cada vez más amplios, importantes organismos financieros internacionales, -tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), y el Fondo Monetario Internacional (FMI)-, concentraron su ayuda y sus préstamos en proyectos acordes con la nueva estrategia de desarrollo. Todo lo cual permitió, desde 1984, propiciar el cambio de la estrategia de sustitución de importaciones por una de apertura económica (Lizano, 1992).

En síntesis, la nueva estrategia de desarrollo, iniciada a mediados de los ochenta, tuvo como meta lograr precios relativos correctos en la economía costarricense (*get prices right*), mediante la adopción de un conjunto de políticas que incluye políticas comerciales, políticas de atracción de inversión extranjera, políticas sobre el tamaño del Estado y su modernización, así como políticas macroeconómicas, todas ellas estables y consistentes con la nueva estrategia.

A partir del año 1990 y como complemento a las políticas iniciales de la estrategia de apertura económica, las autoridades costarricenses inician una nueva etapa de esta estrategia de desarrollo, la cual consiste en garantizar la defensa de sus intereses comerciales en el exterior. La primera acción de política en esta dirección consistió en la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en el año 1990 y posteriormente, a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 1995. Dichas adhesiones, tendría, tal y como se discute más adelante al final de este capítulo, un importante impacto en el crecimiento del comercio internacional de Costa Rica, toda vez que abrió la posibilidad de utilizar un arsenal de herramientas, incluyendo el mecanismo de solución de diferencias, para hacer valer los derechos comerciales de este país, así como dar inicio a su participación plena en las negociaciones y decisiones de las Rondas Uruguay y Doha.

En adición a adherirse al sistema multilateral del comercio, Costa Rica inició durante la última década del siglo XX e inicios del siglo XXI, negociaciones comerciales que culminaron con la subscripción de tratados de libre comercio (TLCs) con varios de sus socios comerciales. Específicamente, se negoció TLCs con México (1995), Canadá (2002), Chile (2002), República Dominicana (2002), el CARICOM (Barbados, Guyana, y Trinidad y Tobago; 2005), República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, 2009), China (2010) y Singapur (2010). Más aún, cuando estas líneas se escribían Costa Rica se encontraba terminando la negociación de un Acuerdo de

Asociación con la Unión Europea⁶, en forma conjunta con el resto de los países centroamericanos.

La continuidad en la política comercial adoptada por Costa Rica desde hace más de 25 años, muestra claramente que ésta ha sido una política de Estado, que ha procurado ampliar y consolidar el acceso a los mercados internacionales mediante un conjunto de reglas claras.

los resultados de de apertura materia de exportaciones (IV), la demanda de adicionales tanto comercial como en internas para impactos de la como tal. Por que Costa Rica aranceles en la OMC (mitad noventa) no se realizar desgravaciones unilaterales, y las

Estrategia de Apertura Económica

- ✓ *Etapa I: reformas de políticas económicas -en conjunto con políticas comerciales, de atracción de inversión extranjera, sobre el tamaño del Estado y su modernización, y macroeconómicas, todas estables y consistentes con la nueva estrategia- para impulsar una mayor inserción en la economía mundial.*
- ✓ *Etapa II: estrategia para garantizar la defensa de los intereses comerciales, mediante la adhesión al sistema multilateral de comercio y el establecimiento de reglas para el intercambio con socios con los que se suscribieron acuerdos.*

No obstante la estrategia económica en promoción de (ver capítulo consolidación estrategia esfuerzos en la apertura unilateral reformas maximizar los estrategia ejemplo, desde negoció los consolidados de los han vuelto a

arancelarias únicas

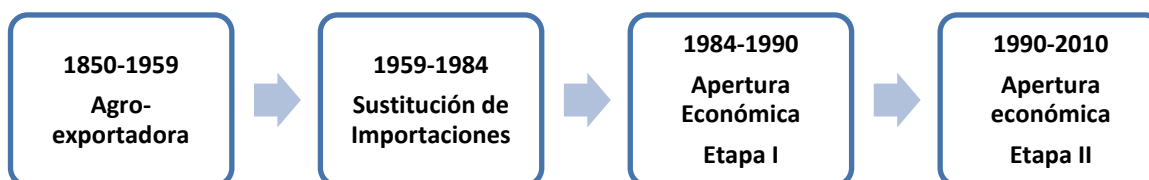
reducciones de aranceles han sido aquellas que se han negociado por medio de los TLCs. Consecuentemente, no ha sido posible eliminar aún, las distorsiones en los precios relativos de los bienes manufacturados y agrícolas, como resultado de la protección arancelaria, y tampoco los sesgos contra las exportaciones. Ambos temas se retoman con fuerza en el último capítulo de este libro.

De la discusión anterior, se puede concluir que Costa Rica ha transitado por tres estrategias de desarrollo, la última de las cuales ha tenido dos etapas, tal y como se describe en el Gráfico 1. En lo que resta del presente capítulo, se analizan los pormenores de las políticas de comercio exterior adoptadas por este país, tanto durante la estrategia de sustitución de importaciones como durante la estrategia de

⁶ El Acuerdo de Asociación es más amplio que un Tratado de Libre Comercio, en el tanto incorpora, además del Pilar Comercial, un Pilar de Diálogo Político y otro sobre Cooperación. El Pilar de Diálogo Político establece los mecanismos para que los países signatarios del Acuerdo puedan identificar temas de política internacional de interés común y traten de establecer posiciones comunes. El Pilar de Cooperación establece los objetivos y mecanismos para la distribución y asignación de la cooperación europea hacia Centroamérica del 2013 en adelante. El Pilar Comercial recoge, por su parte, los elementos típicamente incluidos en un Tratado de Libre Comercio.

Apertura Económica, así como la evolución de la institucionalidad del Comercio Exterior de este país. Todo esto como preámbulo a la discusión del capítulo IV, sobre los impactos de estas políticas en la economía costarricense.

Gráfico 1. Costa Rica: Estrategias de desarrollo, 1850-2010



Fuente: Elaboración propia.

En lo que resta del presente capítulo se discuten las principales políticas de comercio exterior adoptadas por Costa Rica desde la segunda mitad del siglo XX. El análisis se divide en cinco grandes secciones. La primera versa sobre los primeros esfuerzos para promover las exportaciones no tradicionales durante la estrategia de sustitución de importaciones. La segunda sección describe las políticas de promoción de exportaciones adoptadas durante la estrategia de apertura económica. La tercera sección versa sobre las negociaciones comerciales multilaterales. La cuarta sección describe las negociaciones comerciales bilaterales que Costa Rica ha finiquitado hasta la fecha. La quinta y última sección aborda el proceso hacia la integración económica centroamericana.

La continuidad en la política comercial adoptada por Costa Rica desde hace más de 25 años, muestra claramente que ésta ha sido una política de Estado, que ha procurado ampliar y consolidar el acceso a los mercados internacionales mediante un conjunto de reglas claras.

2.1 Primeros esfuerzos de promoción de exportaciones no tradicionales (1968-1983)

Desde la segunda mitad de la década de los sesenta las autoridades costarricenses comprendieron la necesidad de diversificar las exportaciones e incrementar así las fuentes generadoras de divisas. Como un primer paso, el 27 de febrero del año 1968 se crea el Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CENPRO), mediante la Ley 4081. CENPRO comenzó a operar a partir del 1 de marzo de 1968. La evolución y consolidación de CENPRO (hoy PROCOMER) se discute en detalle en siguiente capítulo.

En paralelo a la creación de CENPRO y con el propósito de brindarle un marco legal que apoyara sus funciones de promoción de exportaciones, las autoridades costarricenses aprobaron una ley de Fomento a las Exportaciones (Ley 5162) en el año 1976. Mediante esta ley se pretendió promover las exportaciones no tradicionales a mercados fuera del área centroamericana (terceros mercados), otorgándose, para ello, exoneración parcial de los impuestos de importación y otros internos a las materias primas que se importen para la elaboración de productos destinados a la exportación. Asimismo, se otorgan subsidios, uno del 15 por ciento sobre el valor F.O.B. de la exportación, siempre y cuando el producto tenga, como mínimo, un valor agregado nacional del 35 por ciento (Certificado de Abono Tributario -CAT-), y otro desde un uno hasta un diez por ciento (1 por ciento hasta el 10 por ciento) sobre el incremento anual del valor exportado en productos agrícolas, agroindustriales y otros no tradicionales, aún cuando estas últimas no satisfagan el requisito de un valor agregado nacional del 35 por ciento.

La Ley 5162 excluía a los productos denominados tradicionales (artículo 2), los cuales incluían al café, cuero, banano, cacao, azúcar, arroz, frijoles, maíz, sorgo, tabaco, carne de ganado vacuno, madera, productos minerales sin procesar, ganado vacuno, porcino y caballar en pie, algodón, atún y sus partes no enlatado, langostino, calamar, pulpo, ostiones, almejas, avalone erizo de mar, caracol, etc., frescos, refrigerados o congelados, así como los artículos producidos por las empresas que hayan suscrito contratos leyes con el Estado, ya sea que las exportaciones las realicen esas empresas o terceras personas.

A pesar de los esfuerzos hechos por las autoridades costarricenses para promover la diversificación y crecimiento de las exportaciones entre 1968-1983, los resultados de las ventas externas costarricenses en este período, tal y como se muestra en el capítulo IV, fueron extremadamente pobres. La razón principal fue la excesiva protección a las actividades sustitutivas de importaciones, básicamente manufactureras. Por ejemplo, para el año 1980, la protección efectiva al sector manufacturero oscilaba entre un 122.29 por ciento y un 152.02 por ciento (Taylor, 1984).⁷ En otras palabras, el sistema de aranceles y otras barreras a las importaciones permitía a los industriales costarricenses producir bienes cuyo destino fuera Costa Rica o el resto de Centroamérica, con un valor agregado, medido a precios domésticos, más del doble del valor que obtendrían sin la ayuda de dicha protección (véase Recuadro 1). Al mismo tiempo, la protección efectiva para las actividades manufactureras de exportación ascendía en el mismo año a un 10.76 por ciento. Es decir, mientras el producir para el mercado nacional le permitía al empresario costarricense operar con un valor agregado mayor al doble que sin protección, dicho beneficio se reducía a tan sólo un 11 por ciento en el caso de que el empresario manufacturero quisiera producir para exportar a terceros países (fuera de Centroamérica). Esta situación incentivaba a los productores nacionales a producir

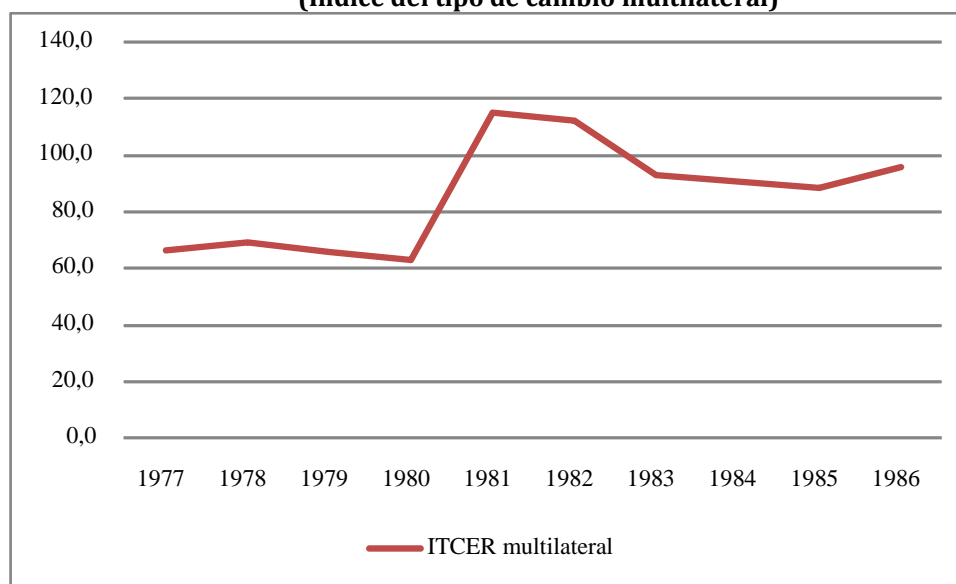
⁷ Cabe señalar que para el año 1982 dicha protección seguía siendo muy elevada, aunque menor, oscilando entre un 77.61 por ciento y un 78.25 por ciento.

para el mercado costarricense y centroamericano, altamente protegido, en lugar de producir para el mercado de exportación, creando así un sesgo *relativo* en contra de las exportaciones (véase Recuadro 2).

Es interesante destacar que los esfuerzos por promover las exportaciones no tradicionales a terceros países durante la ESI, carecían de un marco conceptual claro sobre el por qué dichas exportaciones no tenían lugar en el país. Así, por ejemplo, la política fiscal de imponer impuestos a las exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales, constituye un claro ejemplo de una política contraproducente para fomentar las ventas al exterior, toda vez que ésta acentuaba el sesgo en contra de las exportaciones que generaba la protección a las actividades sustitutivas de importaciones (Monge-González y González-Vega, 1994).

Otro ejemplo a este respecto, lo constituye la política cambiaria seguida por las autoridades costarricenses durante la ESI. Así, tal y como muestra en la Gráfica 2, el colón se mantuvo sobrevaluado en la mayor parte de este período -menos colones por dólar-, lo que implicaba otro impuesto implícito al sector exportador.

**Gráfico 2. Costa Rica: Tipo de cambio real del colón, 1977-1986
(Índice del tipo de cambio multilateral)**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

Cabe señalar otros factores que incrementaban aún más el elevado sesgo en contra de las exportaciones en Costa Rica. Específicamente, la competitividad de los productos costarricenses se veía afectada en forma negativa por el estado de la infraestructura, la escasez de conexiones de transporte con los grandes mercados, los trámites engorrosos para exportar y la falta de una cultura empresarial exportadora (Agosin, Gitli y Vargas, 1996).

Las características de la política comercial durante la ESI, limitó también la atracción por parte de Costa Rica de importantes flujos de inversión extranjera directa (IED), orientados a producir bienes no tradicionales para la exportación. Debido a ello, las autoridades costarricenses pensaron a finales de la ESI, el hacer uso de medidas compensatorias (incentivos fiscales) para atraer empresas extranjeras, cuya producción se orientara a la exportación a terceros mercados. Es así como surge el régimen de Zonas Francas (ZF) en diciembre de 1981, mediante la ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (Ley 6695). Por medio de esta ley, se otorgaba los siguientes incentivos a aquellas empresas extranjeras que se establecieran en Costa Rica bajo el régimen de ZF:

- Exención total del impuesto de la renta
- Exención del impuesto a las importaciones (bienes intermedios y de capital, materias primas y otros aportes)
- Exención total a impuestos locales: ventas, valor agregado, municipal y regalías
- Libre manejo de las ganancias

La Ley 6695 crea además la Corporación de la Zona Franca de Exportación a fin de establecer zonas procesadoras de exportación en Moín, Limón y en El Roble, Puntarenas. El objetivo era desarrollar zonas industriales dedicadas a la manipulación, procesamiento, manufactura y producción de artículos destinados a la exportación o reexportación a terceros mercados. La Corporación se dedicaba al planeamiento, administración y operación de las zonas procesadoras de exportación. El Ministerio de Hacienda estaba a cargo de la vigilancia y control del régimen fiscal de las ZF. La Ley faculta a la Corporación a las siguientes funciones:

- Construir o contratar la construcción de los edificios necesarios para el buen funcionamiento de las zonas procesadoras de exportación, ya sea para uso propio, o para ser arrendados a las empresas que se establezcan en ellas.
- Arrendar propiedades y tierras, propias, o que le hayan sido dadas en administración, para que las empresas puedan construir, hacer construir o modificar por cuenta propia, los edificios diseñados para llenar sus requisitos específicos.
- Establecer las facilidades aduaneras, de seguridad y de salubridad necesarias, de acuerdo con los requerimientos y recomendaciones de los Ministerios de Hacienda y de Salud, y del Instituto Nacional de Seguros, según sea el caso.
- Construir, contratar y coordinar con las instituciones estatales respectivas, la construcción de instalaciones de infraestructura y servicios públicos necesarios, para el debido cumplimiento de sus fines.
- Recomendar, canalizar y regular los respectivos permisos de las empresas, que deseen establecerse en las zonas procesadoras de exportación, en coordinación con las instituciones gubernamentales correspondientes.
- Estimular la formación y el establecimiento de industrias en las zonas procesadoras de exportación.

- Ejecutar cualesquiera otros actos lícitos, que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La Junta Directiva de la Corporación estaba integrada por el Viceministro de Economía, Industria y Comercio, el Director Ejecutivo del CENPRO, un representante de los accionistas que era miembro de sus directivas o de sus órganos deliberativos, un representante de la Cámara de Industrias y un Representante de la Unión de Cámaras.

Las empresas que se podían instalar en las zonas procesadoras eran:

- Industrias procesadoras de exportación, que producen, procesan o ensamblan productos para la exportación o reexportación a terceros mercados,
- Empresas comerciales de exportación, no productoras, que simplemente manipulan, re-empacan o redistribuyen mercaderías no tradicionales y productos para la exportación o reexportación a terceros mercados; o
- Industrias y empresas conexas con las zonas procesadoras de exportación que proveen servicios a las empresas e industrias citadas, así como los servicios necesarios para la operación, administración y mantenimiento de las zonas procesadoras de exportación.

En términos generales, se puede afirmar que si bien las autoridades costarricenses mantuvieron una estrategia de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo económico hasta el año 1984, reconocieron durante dicha estrategia, la importancia de diversificar las exportaciones del país, tanto en términos de productos como de destinos. De hecho, no sólo se preocuparon en crear importantes instrumentos de política comercial para promover las exportaciones no tradicionales a terceros países, sino que además iniciaron la creación de una institucionalidad para tal propósito (*institutional building*). Si bien estos esfuerzos no brindaron los resultados esperados debido al elevado sesgo en contra de las exportaciones producto de la ESI, los mismos constituyeron el inicio de un proceso que se acentuó posteriormente, como respuesta a la crisis económica de finales de la década de los setenta, mediante el cambio de estrategia hacia una de Apertura Económica.

Los primeros esfuerzos de promoción de exportaciones no tradicionales -dirigidos a promover la diversificación de las exportaciones y sus mercados de destino- sentaron las bases institucionales con las que posteriormente se dio respuesta a la crisis económica -que provocó el cambio de la Estrategia de Sustitución de Importaciones hacia una de Apertura Económica- a finales de los años setenta e inicios de los ochenta.

2.2 Nuevos esfuerzos en la promoción de las exportaciones no tradicionales (1984-2010)

Como se comentó en párrafos anteriores, al inicio de los ochenta, las consecuencias estructurales de la estrategia de sustitución de importaciones junto con factores externos adversos de corto plazo, generaron la peor crisis económica que ha vivido Costa Rica después de la Gran Depresión de los años treinta. Así, tanto los grupos de interés beneficiados con la estrategia de sustitución de importaciones como aquellos otros perjudicados, percibieron la necesidad de cambiar dicha estrategia. Esta situación propició la adopción de la estrategia de Apertura Económica, la cual aún está vigente en Costa Rica.

La idea central que siguieron las autoridades durante la EAE fue la de reducir significativamente el sesgo en contra de las exportaciones. En primer lugar, crearon los contratos de exportación y el régimen de admisión temporal mediante la ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley 6955), así como varias reformas al régimen de Zonas Francas a partir del año 1984. Con estas políticas comerciales y otras discutidas en párrafos anteriores, las autoridades costarricenses buscaron alcanzar un régimen de política comercial **neutral**. Es decir, aquel conjunto de políticas que le permiten a las actividades exportadoras competir en los mercados internacionales en condiciones similares a las prevalecientes en ausencia de políticas distorsionantes (Rhee, 1984). Un régimen que permitiera que el valor agregado en los productos exportados, medido a precios internos, fuera el mismo que el que se obtendría bajo libre comercio (eliminación del sesgo *absoluto* contra las exportaciones). En general, un régimen neutral debe garantizarle al sector exportador un tipo de cambio de la moneda competitivo, el libre comercio en sus propios insumos y productos (eliminación de todo tipo de impuestos sobre los insumos y sobre las propias exportaciones), un mercado financiero y monetario competitivo, un mercado de insumos primarios (factores) competitivo y el establecimiento de un sistema tributario no discriminatorio.

Este régimen, no le garantiza a los exportadores, sin embargo, un nivel de incentivos igual al otorgado a las actividades que compiten con las importaciones. Esto es, este

El contrato de exportación y régimen de admisión temporal, el régimen de zonas francas y la apertura unilateral fueron las tres políticas comerciales adoptadas durante la primera etapa de la EAE.

régimen no elimina el sesgo *relativo* contra las exportaciones que surge debido al nivel de protección relativamente mayor que se le otorga a las actividades sustitutivas de importaciones (las cuales vendían en el mercado protegido de Costa Rica y resto de Centroamérica). Así, a pesar de la neutralidad, la protección efectiva es todavía mayor para las actividades sustitutivas de importaciones que para las de exportación. La única forma de eliminar este sesgo *relativo* contra las exportaciones es mediante la adopción de un régimen de **neutralidad**

ampliada. Según Rhee, este régimen consiste en la homogenización de los niveles de incentivos otorgados a las exportaciones con aquellos que se le dan a los sectores que compiten con las importaciones. Así, todas las actividades, las sustitutivas de importaciones y las de exportación, disfrutarían del mismo nivel de protección efectiva y el empresario podría identificar aquellas actividades en las que el país posee ventajas competitivas (Tweeten, 1992). Es por esta razón, que además de mejorar los incentivos a las actividades de exportación, las autoridades costarricenses iniciaron, durante la EAE, un proceso unilateral de liberalización del comercio exterior (eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones).

En lo que resta de este apartado se discuten en detalle los pormenores de las tres políticas comerciales adoptadas por las autoridades costarricenses durante la primera etapa de la EAE; a saber: (i) Contratos de Exportación y Régimen de Admisión Temporal, (ii) Régimen de Zonas Francas, y (iii) Apertura Unilateral.

2.2.1 Contratos de Exportación y Régimen de Admisión Temporal⁸

En el año 1984, mediante la Ley 6955, se crearon los Contratos de Exportación, el principal instrumento jurídico de promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Estos contratos han procurado el logro de un régimen de neutralidad, buscando compensar a las empresas exportadoras por las distorsiones existentes en los precios de los insumos, bienes, factores de la producción y servicios nacionales que éstas emplean en sus procesos productivos, para que así puedan competir en igualdad de condiciones en los mercados mundiales.

Para satisfacer este régimen de neutralidad, el contrato de exportación otorga exoneraciones totales de aranceles y sobretasas en las importaciones de aquellas materias primas, insumos, envases y empaques que se usan en el proceso exportador, al igual que a las de bienes de capital empleados con ese fin. El contrato de exportación también exonera del pago de impuestos sobre las utilidades provenientes de la exportación, así como otorga un subsidio, que oscila entre un 15 y 30 por ciento sobre el valor FOB de las exportaciones no tradicionales, en función del valor agregado nacional generado por las firmas y del mercado de destino de aquellas. En la práctica, la tasa concedida ha sido usualmente del 15 por ciento. De acuerdo al mercado donde se comercializa el producto, en casos muy calificados se otorga un 5 por ciento adicional.

La tabla de otorgamiento del CAT es la siguiente:

Valor Agregado Nacional	Certificado de Abono Tributario
de 35 a 50 por ciento	15 por ciento
de 51 a 65 por ciento	20 por ciento
de 66 por ciento o más	25 por ciento

⁸ Una parte considerable de esta sección se basa en el trabajo de Monge-González y Corrales (1990).

Otros incentivos de menor importancia concedidos por los contratos de exportación son la depreciación acelerada, cuyo otorgamiento recién se ha empezado a dar, tasas de interés y trámites bancarios preferenciales (FOPEX) y otorgamiento prioritario en la concesión de divisas por el Banco Central de Costa Rica, en caso de que haya presa de divisas. Otros dos instrumentos que estipulan en la Ley, pero que dejaron de brindarse antes de finales de la década de los noventa, son el Certificado de Incremento en las Exportaciones (CIEX) y tarifas portuarias menores a las vigentes (Monge-González y Corrales, 1990).

Otro régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales fue el de maquila (*draw-back*) o Admisión Temporal, creado en 1976 y reformado mediante la ley 6955 en el año 1984, con el propósito de utilizar mano de obra relativamente barata existente en el país, así como de generar divisas. Mediante el régimen de Admisión Temporal, se permite recibir dentro del territorio aduanero, en suspensión de toda clase de tributos, las mercancías destinadas al exterior, después de haber sido sometidas a procesos de reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje, incorporación a conjunto o aparatos de mayor complejidad tecnológica y funcional, o a uso en equipos de transporte y otros fines.

En 1986, el contrato de exportación garantizaba un régimen de neutralidad tan sólo a un 63 por ciento de las actividades de exportación no tradicional en Costa Rica. Por lo tanto, a un número importante de estas actividades (un 37 por ciento) no se les otorgaba un régimen de neutralidad; es decir, poseían una desventaja con respecto a sus competidores en el mercado externo (Monge-González y Corrales, 1988). El indicador empleado para medir el régimen de neutralidad fue el coeficiente de subsidio efectivo a las exportaciones (CSEX)⁹, ajustado por el grado de sobrevaluación de la moneda en 1986 de, aproximadamente, un 16 por ciento. Según los autores, para el año 1989 el tipo de cambio era *realista* (ni sobrevaluado ni subvaluado), por lo que se podía esperar que aumentara el número de actividades de exportación con coeficiente de subsidio efectivo igual o mayor que la unidad (régimen de neutralidad), todo lo demás constante.

Luego de tres años de iniciada la apertura unilateral de Costa Rica y cinco años de entrada en vigencia los contratos de exportación, Monge-González y Corrales (1990) analizaron la incidencia del proceso de desgravación sobre los sesgos en contra de las exportaciones. En el Cuadro 1 se presenta la distribución de frecuencias del

⁹ Monge-González y Corrales (1988) señalan que a partir de las mediciones de los coeficientes de protección efectiva a la producción exportable, es necesario realizarles ajustes, a fin de incorporar elementos que signifiquen un subsidio o desincentivo a la actividad involucrada, tales como las preferencias tributarias, entre las cuales se tienen a las exoneraciones del impuesto sobre las utilidades de la empresa y del pago de los impuestos a la importación de bienes de capital, así como también el tratamiento preferencial por un crédito subsidiado y, por otra parte, desincentivos como lo constituye la obligación gubernamental por la cual se exige a las importaciones de bienes e insumos realizar depósitos previos en moneda nacional.

coeficiente de protección nominal a los insumos, del coeficiente de protección efectiva al bien exportado y del coeficiente de subsidio efectivo para las actividades de exportación no tradicional, tanto en año 1986 como para el año 1989. Las diferencias en estos indicadores son atribuibles únicamente a la desgravación arancelaria realizada entre esos años y cuyo impacto se refleja en el comportamiento de los precios de los insumos nacionales comerciables, empleados en la producción exportable de dichas actividades, ya que se supone que el precio de exportación de los diferentes bienes no se altera por cambios en el arancel¹⁰, así como tampoco el de los insumos importados, los que gozan de franquicia aduanera de un 100 por ciento, gracias al contrato de exportación.

Las desgravaciones arancelarias han reducido la protección nominal de los insumos empleados en la producción exportable. La concentración de los coeficientes de protección nominal a los insumos aumentó dentro de un rango que va de 1 a 1,2 en el año 1989, en contraste con lo que sucedía en 1986, cuando la mayor concentración se dio en el rango de 1,01 a 1,60.

El impacto de este resultado sobre la protección efectiva a las exportaciones se reflejó en una disminución del número de subramas CIIU¹¹ desprotegidas, en comparación con 1986, así como en un incremento en el número de subramas ubicadas en el rango de 1 a 1,60. Es decir, en términos generales, la protección efectiva a las actividades de exportación se ha visto incrementada, como resultado del proceso de desgravación. Un resultado similar se obtiene al analizar el comportamiento entre 1986 y 1989 de los coeficientes de subsidio efectivo a la exportación.

Para el año 1989, en la mayoría de las actividades de exportación (87 por ciento) el coeficiente de subsidio efectivo resulta mayor que la unidad, por lo cual se puede afirmar que el conjunto de incentivos del contrato de exportaciones y las desgravaciones arancelarias efectuadas hasta ese año, más que garantizan la vigencia de un régimen de neutralidad para estas actividades.

El contrato de exportación y la desgravación arancelaria unilateral eliminaron los sesgos absolutos en las actividades de exportación no tradicional, pero fueron insuficientes para eliminar los relativos contra las exportaciones (en 47% de estas actividades). No obstante ello, las nuevas políticas comerciales impulsaron la diversificación y el crecimiento en el monto de las exportaciones no tradicionales.

¹⁰ Se supone que Costa Rica es un país pequeño tomador de precios en el mercado internacional, por lo que los precios de exportación son un dato para los exportadores nacionales.

¹¹ Se refiere a la clasificación a 8 dígitos de las actividades productivas según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

Cuadro 1. Costa Rica: Distribución de Frecuencias de los Coeficientes de Protección Nominal a los Insumos, Efectiva y Subsidio Efectivo para la Producción no tradicional de Exportación, 1986 y 1989

DIVISIONES CIIU	Total sub-ramas ^{1/}	Sector con sesgo antiexportador relativo ^{2/}			
		1986		1989	
		1a. Versión	2a. Versión	1a. Versión	2a. Versión
Producción no tradicional					
11. Producción agropecuaria	11	1	1	0	0
31. Productos alimenticios, bebidas y tabaco	16	8	8	8	8
32. Textiles, cuero, prendas de vestir	21	11	11	14	14
33. Madera, productos de papel e imprentas	10	6	6	4	4
34. Papel, productos de papel e imprentas	7	5	5	5	5
35. Productos químicos	19	13	12	15	10
36. Productos minerales no metálicos	3	2	2	2	2
37. Industrias metálicas básicas	1	1	1	1	1
38. Productos metálicos, maquinaria y equipo	20	10	10	9	8
39. Otras industrias manufactureras	4	2	2	2	1
TOTAL MUESTRA	112	59	58	60	53

1/ Sólo incluye las subramas (a 8 dígitos del CIIU) que exportaron a terceros mercados.

2/ Según el método de Balassa.

1^a Versión: Comparación de protecciones efectivas.

2^a Versión: Comparación de subsidios efectivos.

Fuente: Cuadro 18.3 de Corrales y Monge-González (1990).

Conviene discutir si, en 1989, la totalidad de incentivos a las exportaciones, en conjunto con el régimen arancelario vigente a esa fecha, garantizaban que los coeficientes de subsidio efectivo a la exportación y la producción interna fueran iguales (aunque distintos de la unidad). Esto es, que no exista sesgo *relativo* en contra de las exportaciones. En el Cuadro 2, se presentan, los coeficientes del sesgo relativo en contra de las exportaciones para 1986 y 1989, mediante la comparación de las protecciones efectivas (primera versión) y de los subsidios efectivos (segunda versión).

En la medición del sesgo en contra de las exportaciones en términos relativos (primera versión), se consideran únicamente como incentivos a las exportaciones el CAT y la exoneración de impuestos a la importación de insumos (que están incorporados dentro del coeficiente de protección efectiva a las exportaciones). El número de subramas CIIU que en 1986 enfrentaban un sesgo relativo en contra de las exportaciones (59) se mantuvo básicamente invariable en 1989 (60).

No obstante el resultado anterior, al evaluar el comportamiento de las subramas por división CIIU se observa que, en las divisiones 32 y 35, la desgravación arancelaria aumentó relativamente más la protección al mercado interno que al exportable, incrementándose el número de subramas de dichas divisiones que, en 1986, presentaban un sesgo relativo en contra de las exportaciones. En las divisiones 33 y 38 el comportamiento de las subramas fue el contrario.

Si se incluyen en la medición del sesgo relativo en contra de las exportaciones los demás incentivos del contrato de exportación (segunda versión), se observa que en la mayoría de las divisiones (salvo la 32), la protección efectiva al mercado de exportación (medida en esta oportunidad por los coeficientes de subsidio efectivo) aumentó con respecto a la otorgada a la producción vendida en el mercado interno. Así, mientras que en 1986, 58 subramas CIIU tenían un sesgo relativo en contra de las exportaciones, este número se reduce a 53 en 1989.

Cuadro 2. Costa Rica: Sesgos relativos en contra de las exportaciones según división de la CIIU, 1986 y 1989

INTERVALO	Protección nominal de los insumos		Protección efectiva al bien exportado		Subsidio efectivo al bien exportado	
	1986	1989	1986	1989	1986	1989
(0.00 a 0.99)	0	0	22	18	17	14
1,00	6	15	1	2	0	1
(1.00 a 1.20)	84	90	39	40	29	30
(1.21 a 1.60)	21	6	37	39	48	49
(1.61 a 2.00)	0	0	5	5	8	8
(2.01 a 4.00)	0	0	6	6	8	8
(4.01 y más)	0	0	1	1	1	1
Negativo	0	0	0	0	0	0
Total	111	111	111	111	111	111

Fuente: Cuadro 18.4 de Corrales y Monge-González (1990).

Todos los anteriores resultados permiten afirmar que, durante la primera etapa de la estrategia de Apertura Económica, si bien el contrato de exportación en forma conjunta con la desgravación arancelaria unilateral eliminaron (para el año 1989) los sesgos *absolutos* en todas las actividades de exportación no tradicional, dichas políticas comerciales fueron insuficientes para eliminar los sesgos *relativos* en contra de las exportaciones en casi la mitad de estas actividades (47 por ciento). No obstante esta situación, cabe destacar, tal y como se muestra en el capítulo IV, el importante impulso que las nuevas políticas comerciales dieron para el crecimiento en la diversificación y monto de las exportaciones no tradicionales del país.

2.2.2 Régimen de Zonas Francas

Como se mencionó en párrafos anteriores, otro régimen de incentivos para promover las exportaciones no tradicionales a terceros países fue el de las Zonas Francas (ZF). Entre 1984 y 1985, gracias al cabildeo de los desarrolladores privados de parques industriales para obtener incentivos para otras regiones del país, una reforma a la Ley 6695 eliminó la restricción de la zona geográfica existente sólo para Puntarenas y Limón. Otra reforma de la Ley 6695 fue propuesta a finales de 1987 y tres años después, la nueva reforma se tornó en la Ley 7210 (1990), la cual permitía, entre otras cosas, rentar a precios de mercado los edificios en las zonas francas y garantizar el

establecimiento de incentivos fiscales a las empresas de servicios de exportación y comercio.

En 1998, luego de la llegada al país de la empresa Intel, el Ministro de la Presidencia propone otras reformas al régimen de ZF lo cual se logra mediante la Ley 7830. Un importante cambio fue el incremento de la inversión inicial requerida para las nuevas empresas que aplicaran al régimen. El principal objetivo fue evitar el cambio de régimen por parte de las empresas nacionales, del contrato de exportación (ya expirado) hacia el régimen de zonas francas. Otro cambio importante fue el garantizar la inversión de empresas bajo el régimen de zonas francas fuera de un parque industrial. Este beneficio fue exclusivo para empresas con inversión inicial por más de US\$2 millones y dado solo en casos excepcionales. Esto fue consistente con los intereses de los dueños de los parques industriales.

El incentivo más importante del régimen de ZF ha sido una exención del impuesto sobre las utilidades del 100 por ciento durante un periodo de 8 a 12 años, y un 50 por ciento de exención para un periodo adicional de 4 a 6 años. Existen otros incentivos tales como la exención de todos los impuestos y derechos consulares sobre las importaciones, exención de todos los impuestos y licencias municipales por un periodo de 10 años y otras exenciones adicionales del impuesto sobre la renta para aquellas empresas que hacen reinversión en el país, después de haber estado operando cuatro años bajo el régimen de zona franca. Un aspecto importante de las ZF es su capacidad para generar derrames o transferencias de conocimiento desde las empresas multinacionales (MNCs) que allí operan, lo cual es un importante tipo de externalidad positiva para el resto de la economía costarricense. Un tema que se discute en detalle en el Capítulo 4.

Entre 1985 y 1990, la inversión anual de las zonas francas no mostró un crecimiento significativo, pero el stock de IED de las compañías en zona franca creció casi cinco veces, de US\$28.6 millones a US\$106.6 millones. Durante el mismo periodo, los flujos de IED hacia Costa Rica fueron de US\$434 millones. Entre 1986 y 1995, la IED en zonas francas representó, en promedio, el 20 por ciento del total de flujos de IED hacia Costa Rica. Aunque las exportaciones de las empresas en zona franca aumentaron de US\$7 millones a US\$94 millones, este monto llegó a representar una fracción aún pequeña (menos del 10 por ciento) del total de las exportaciones totales de Costa Rica (Monge-González, 2010). Una situación que, tal y como se discute en el Capítulo 4, ha variado radicalmente al año 2010.

Debido a lo anterior, fueron las exportaciones no tradicionales amparadas a los contratos de exportación, aquellas las que dieron el salto al reducirse los sesgos en contra las exportaciones, tal y como se discutiera en la sección previa y se muestra en cifras en el Capítulo 3.

Cabe señalar que en enero del 2010, la Ley de Zonas Francas sufrió otros cambios. Mediante esta nueva reforma, se contempló la exención de todos los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro, cuya base imponible se determine en relación

con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o los ingresos o las ventas, de conformidad con las siguientes diferenciaciones:

- Para las empresas ubicadas en la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA), la exención será de un cien por ciento (100 por ciento) hasta por un período de ocho años y de un cincuenta por ciento (50 por ciento) en los siguientes cuatro años.
- Para las empresas ubicadas fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA), la exención será de un ciento por ciento (100 por ciento) hasta por un período de doce años y de un cincuenta por ciento (50 por ciento) en los siguientes seis años. Los plazos se contarán a partir de la fecha de inicio de las operaciones productivas de la empresa beneficiaria, siempre que dicho plazo no exceda de tres años a partir de la publicación del respectivo acuerdo de otorgamiento. Para definir zona dentro o fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) deberá acatar lo dispuesto por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para tal efecto.

Para efectos de esta Ley, se entiende como Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) la Gran Área Metropolitana definida en el Plan de desarrollo urbano, más los siguientes cantones: Grecia –excluido el distrito de Río Cuarto-, Valverde Vega, Naranjo, Palmares y San Ramón- excluidos los distritos de Peñas Blancas, Zapotal, Piedades Norte, Piedades Sur y Ángeles.

Asimismo, las empresas acogidas al régimen de zonas francas, podrán introducir en el territorio aduanero nacional hasta un veinticinco por ciento (25 por ciento) de sus ventas totales, previo cumplimiento de los requisitos señalados en el Reglamento de esta Ley. En el caso de las empresas indicadas en el inciso c) del artículo 17 de esta Ley, el porcentaje máximo será del cincuenta por ciento (50 por ciento). A los bienes que se introduzcan en el mercado nacional les serán aplicables los tributos, así como los procedimientos aduaneros propios de cualquier importación similar proveniente del exterior. Las empresas que vendan al mercado local deberán cancelar el impuesto sobre la renta en la misma proporción del valor de los bienes y los servicios introducidos en el territorio aduanero nacional, en relación con el valor total de las ventas y los servicios de la empresa.

- ✓ *Otro régimen de incentivos para promover las exportaciones no tradicionales a terceros países fue el de las Zonas Francas (ZF). La exención del impuesto sobre las utilidades ha sido su principal incentivo.*
- ✓ *La legislación a la cual se encuentra amparado este régimen sufrió una reforma importante en 2010, que permitió adecuar su contenido a las disposiciones de la OMC.*

2.2.3 Apertura Unilateral

El régimen proteccionista adoptado por las autoridades costarricenses como parte de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, establecida a finales de los años cincuenta, cuyo objetivo principal fue proteger de la competencia externa al valor agregado del sector manufacturero nacional en dos mercados simultáneamente, el costarricense y el centroamericano, se mantuvo vigente hasta el año 1985 (Monge González, 1987). A partir del año 1986, Costa Rica inicia un proceso de apertura unilateral, el cual consistió en la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en contra de las importaciones. Para entender la importancia de esta política, así como la magnitud de cambio en la dirección de la política económica del país, conviene primero describir en qué consistía el sistema proteccionista costarricense antes de la apertura comercial unilateral.

El primer Arancel de Aduanas y la Ley de Protección al Desarrollo Industrial, adoptados durante la década de los años cincuenta, garantizaron protección a las ventas de productos sustitutivos de importaciones en el pequeño mercado interno. Esta legislación fue reemplazada en los años sesenta por el Arancel Uniforme Centroamericano y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, cuando Costa Rica se unió al Mercado Común Centroamericano. Estos instrumentos extendieron el ámbito del mercado protegido, del interno al regional (de Costa Rica a Centroamérica), y otorgaron exoneraciones de impuestos en complemento a la protección arancelaria. Este régimen comercial estuvo en vigencia por más de dos décadas.

Dos tipos de incentivos fueron otorgados a las empresas que producían para el mercado interno amparadas por estos instrumentos de política comercial. Primero, una elevada protección nominal, resultante de la imposición de tarifas y barreras no arancelarias a las importaciones de bienes finales provenientes de terceros países. Segundo, se garantizó la exoneración total o parcial en el pago de aranceles en la importación de maquinaria, equipo, materias primas, insumos y productos semi-elaborados, envases y combustibles usados en los procesos de manufactura. Juntos, estos instrumentos originaron una elevada protección efectiva a la producción interna de bienes finales. Además, se permitió un cien por ciento de exoneración del impuesto sobre la renta a las empresas que reinvirtieran sus utilidades. La selección para el disfrute de estos incentivos fue obtenida por medio de unos contratos denominados contratos industriales, los que a su vez eran específicos para cada industria.

El costo fiscal de la protección fue muy elevado. Mientras que los ingresos fiscales provenientes del pago de aranceles representaron, en promedio, un 15 por ciento del total de los ingresos del Gobierno Central entre 1960 y 1985, el sistema de exoneraciones significó cinco veces esta proporción. En otras palabras, de cada colón que debería haber sido recolectado por concepto de pago de impuestos arancelarios, dado el sistema de exoneraciones vigente sólo una sexta parte fue efectivamente recibida (Monge González, 1987).

Tres impuestos ad-valorem adicionales gravaron las compras de bienes importados, a saber: el impuesto consular, el timbre hospitalario y el impuesto de estabilización económica. El impuesto consular y el timbre hospitalario a tasas del tres y cuatro por ciento, respectivamente, fueron establecidos sobre las importaciones de bienes no cubiertos por el Sistema Uniforme Arancelario Centroamericano. Los ingresos recolectados por concepto de estos impuestos se utilizaron en el financiamiento del servicio consular en el extranjero y de los hospitales de Costa Rica. El impuesto de estabilización económica fue autorizado mediante el Protocolo de San José y consistió en un impuesto del 30 por ciento sobre el total de los impuestos arancelarios pagados por cualquier importación. No obstante, existió una lista de bienes considerados como esenciales, de acuerdo al Ministerio de Economía, que disfrutaron de exoneración en el pago de este impuesto.

El Banco Central de Costa Rica estableció, además, una sobretasa a las importaciones de insumos y bienes finales importados fuera del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Sobretasas no uniformes aumentaron la dispersión de la protección efectiva a las diferentes actividades sustitutivas de importaciones e incrementaron el nivel de distorsión en los precios relativos. Algunas industrias disfrutaron de exoneración en el pago de esta sobretasa en el caso de insumos importados, si de acuerdo con el Banco Central su operación generaba un efecto positivo en la balanza de pagos del país. Para justificar estas sobretasas, las autoridades costarricenses afirmaban que estas sobretasas eran necesarias para reducir presiones en la balanza de pagos, o bien, como barreras compensatorias a prácticas desleales por parte de países exportadores hacia Costa Rica (dumping). Muchas actividades no directamente productivas buscadoras de rentas (*DUP, por sus siglas en inglés*) se desarrollaron alrededor de estas tarifas implícitas, con la consecuente reducción en el bienestar económico del país.

Hasta 1985 el régimen proteccionista resultante no siguió ninguna lógica aparente o particular con respecto a la protección efectiva que brindaba a diferentes actividades económicas, más allá de proteger más a la producción de bienes finales de consumo y desproteger la producción de insumos y materias primas. Así, el sistema se caracterizó por una gran dispersión en las tasas nominales y efectivas de protección entre las diferentes actividades productivas, como lo mostraron Taylor (1984) y Monge-González (1987). Esta dispersión reflejó, en buena medida, la capacidad de negociación de diferentes grupos de presión (Monge-González, 1994).

El sistema proteccionista costarricense fue modificado en 1986, mediante una apertura comercial unilateral por parte de Costa Rica. A partir de esta fecha, sólo tres clases de impuestos ad-valorem gravaban a las importaciones:

- Un arancel uniforme para cada bien, incluido en los acuerdos del Mercado Común Centroamericano, en sustitución de los anteriores impuestos arancelarios y específicos.

- Una sobretasa sobre las importaciones, administrada por el Banco Central de Costa Rica.
- Un impuesto del uno por ciento generalizado sobre el valor de cualquier importación.

Aunque en teoría el MCCA debería haber tenido un régimen de aranceles uniformes para la mayoría de los bienes importados por los países miembros, para 1990 cada país tenía un arancel diferente. Existía de hecho, un amplio rango de tarifas en cada país. En Costa Rica, por ejemplo, este rango oscilaba entre 0 y 100 por ciento. La primera de estas tasas se aplicaba a algunos insumos primarios y la última a algunos vehículos y repuestos.

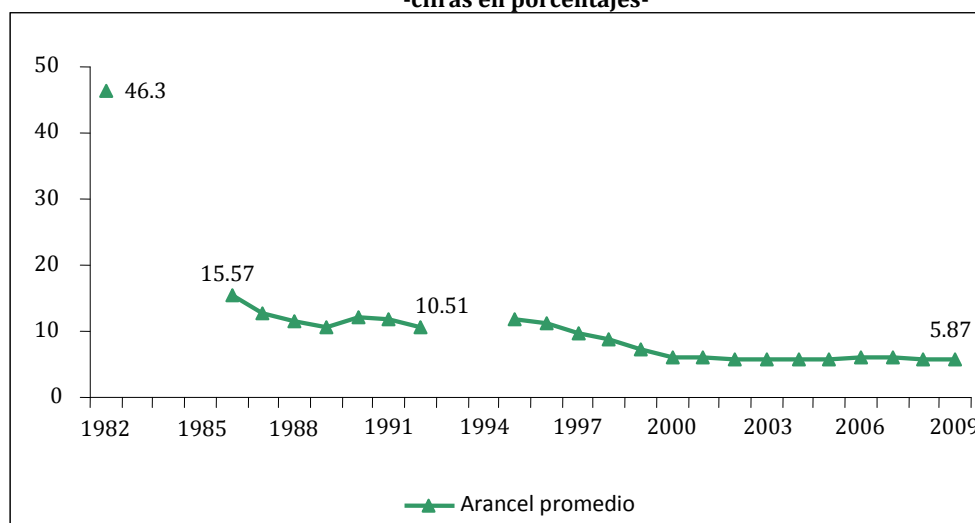
Las sobretasas del Banco Central fueron la segunda barrera arancelaria de importancia en Costa Rica en 1990. Habían sido rebajadas gradualmente desde 1985 y para 1990 sus tasas estuvieron entre cuatro y seis por ciento para la mayoría de los bienes, excepto para los de capital, para los cuales fueron de sólo dos por ciento. Las sobretasas fueron eliminadas según Acuerdo de la Junta Directiva del Banco Central, Sesión No. 4568 del 27 de marzo de 1992, como parte del proceso de liberalización cambiaria.

Cierto tipo de barreras no arancelarias, por otra parte, fueron aplicadas en Costa Rica a algunos productos agrícolas y a las importaciones de bienes producidos por empresas estatales, tanto durante la ESI como durante la primera parte de la EAE. Entre las barreras más importantes han estado las licencias de importación requeridas para ciertos productos agrícolas, generalmente no otorgadas a empresas privadas. Estas licencias fueron autorizadas para que una empresa estatal, el Consejo Nacional de Producción, importara ciertos productos alimenticios claves cuando existía escasez en el mercado interno. Para 1993, las restricciones no arancelarias consistieron principalmente en licencias o permisos de importación para ciertos productos agropecuarios: frijoles, azúcar, huevos, carne de pollo y cerdo, pollos vivos, leche y derivados, queso, arroz, tabaco, textiles de fibras burdas, grasa hídrica, maíz blanco, trigo, semillas y sorgo. De estos productos sólo en el caso de frijol y del maíz blanco el CNP interviene en su comercialización (Consejo Agropecuario Centroamericano, 1993). No obstante que Costa Rica continuó avanzando en la ruta de eliminar las barreras no arancelarias a la importaciones, todavía existen algunas pocas barreras de este tipo, en especial, en el caso del arroz, donde se produce un monopolio en la importación por parte de firmas privadas (Monge-González et al., 2010).

En la década de los ochenta, el Banco Central estableció depósitos previos sobre las importaciones, los cuales se retenían en moneda local, por el valor total o parcial de las futuras importaciones. Mediante la ampliación del período necesario para obtener las divisas con que pagar sus importaciones, el Banco Central trataba de reducir los excesos de demanda de los importadores. Los depósitos previos incrementaban los costos financieros de los importadores, ya que los fondos son congelados por dos o tres meses sin recibir pago alguno de intereses. Según Corrales y Monge-González

(1990), de 1986 a 1989 el costo financiero de los depósitos previos para los importadores equivalía a un arancel de importación de un uno por ciento. En 1992 los depósitos previos fueron eliminados.

Gráfico 3. Costa Rica: Desgravación arancelaria, según el arancel promedio, 1986-2009
-cifras en porcentajes-



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Costa Rica y COMEX.

La conducción de la política de apertura comercial por parte de las autoridades costarricenses para reducir el proteccionismo, se puede dividir en tres etapas. Una primera entre 1986 y 1995, que se caracteriza por un proceso de desgravación arancelaria sostenido y sistemático, lo cual permitió simplificar y reducir de manera significativa el exacerbado proteccionismo existente hasta 1985, no así la disparidad en los niveles proteccionistas entre las distintas actividades productivas del país.¹² En una segunda etapa, entre 1996 y 1999, los cambios impositivos que se suscitan son variados y en su mayoría puntuales, respondiendo esencialmente a presiones de grupos de interés y a consideraciones de tipo fiscal. La mayor parte de éstos reflejan una política activa en cuanto a materias primas e insumos; es decir, en la reducción de los impuestos a su importación, mientras en el caso los bienes finales no se presentan modificaciones importantes. La tercera etapa, entre 2000 y 2009, muestra un total abandono de la política de apertura unilateral, tal y como se muestra en el Gráfico 3. De hecho, el arancel promedio prácticamente no se modificó durante este período.

No obstante el camino recorrido en la apertura unilateral por parte de Costa Rica, existen aún aranceles mayores al 15 por ciento en varias actividades agrícolas, las cuales producen materias primas y bienes finales, los primeros importantes para el sector agroindustrial del país y los segundos, para la dieta alimenticia de los costarricenses, tal y como se muestra en el Cuadro 3. Al compararse los niveles

¹² Para un mayor detalle véase Céspedes y Jiménez (1997, p.41).

arancelarios del año 1999 con los del año 2009, pareciera que los productores de estos bienes han sido relativamente exitosos en preservar buena parte de sus niveles de protección durante la última década.

Cuadro 3. Costa Rica: Protección arancelaria contra las importaciones en productos de la dieta de los costarricenses, 1999 y 2009 -cifras en porcentajes-

Productos	Arancel en 1999	Arancel en 2009
Lácteos ^{1/}	104	65
Partes de pollo (muslos)	200	150
Partes de pollo ^{2/}	258	5
Pechuga y pollo entero	50	40
Frijoles negros	20	30
Arroz	35	35

1/ Leche, yogurt, mantequilla, quesos, helados, cremas y pastas para untar.

2/ Deshuesadas mecánicamente.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de COMEX.

El resultado anterior implica un doble problema para la economía costarricense, por lo cual se le considera inconveniente. En primer lugar, el proteccionismo contra las importaciones de los alimentos básicos tales como lácteos, pollo, huevos, arroz, frijoles, cebolla, papa, entre otros, equivale a un sobreprecio el cual representa una reducción en el ingreso real de las familias costarricenses, en especial de aquellas más pobres, las cuales deben trasladar una buena parte de sus escasos ingresos a los productores locales de dichos bienes. Como fuera señalado por Lizano (1987) al inicio del proceso de desgravación "...en efecto, la dieta de [estas personas] podría mejorarse, si el precio de los alimentos tales como los frijoles, arroz y productos lácteos, pudieran disminuir. Así, los problemas relacionados con la desnutrición (insuficiencia vitamínica y proteínica) podrían atacarse en el mercado y no en la farmacia o en el hospital" (p.125).

En segundo lugar, la existencia de aranceles contra las importaciones tiene repercusiones negativas sobre el desempeño de las actividades de exportación, no sólo por los sesgos contra las exportaciones que estos generan (ya discutidos con anterioridad), sino de acuerdo con el teorema de simetría de Lerner (1936), las barreras a las importaciones son también en efecto un impuesto a las exportaciones. Las barreras a las importaciones incrementan el costo interno de los recursos y sobrevalúan el tipo de cambio real, lo que reduce la competitividad en el mercado internacional y el incentivo a exportar (DeRosa, 1990). Más aún, bajo un enfoque de equilibrio general, el cual considera los efectos de los aranceles sobre la asignación de los recursos en otros sectores a través de cambios en los precios relativos, se puede mostrar que la protección a las actividades sustitutivas de importaciones se alcanza por medio del gravamen implícito a otras actividades, además de las importaciones, tales como aquellas que producen bienes no comercializados y bienes de exportación. A este enfoque se le conoce con el nombre de **análisis de traslado** (*shifting analysis*)

desarrollado por Sjaastad (1980) y Clements y Sjaastad (1981, 1984) y extendido por Greenaway y Milner (1984, 1986 y 1987).

La política de apertura unilateral se dividió en tres etapas:

- ✓ *un proceso de desgravación arancelaria sostenido y sistemático entre 1986 y 1995, que permitió simplificar y reducir de manera significativa el exacerbado proteccionismo existente hasta 1985, no así la disparidad en los niveles proteccionistas entre las distintas actividades productivas del país,*
- ✓ *cambios impositivos variados y puntuales impulsados entre 1996 y 1999, y*
- ✓ *una tercera etapa entre 2000 y 2009 que mostró un total abandono de la apertura unilateral.*

El punto de partida en el análisis de traslado es la distinción entre tres tipos de bienes: importados, exportados y no comercializados (*home goods*). El primer grupo incluye aquellos bienes importados bajo el actual régimen de política comercial; el segundo grupo consiste de aquellos bienes que el país está exportando; el último grupo contiene aquellos bienes (principalmente servicios) para los que sus costos de transacción o las políticas comerciales vigentes impiden que sean comercializados internacionalmente. Estos últimos son, por lo tanto, producidos exclusivamente para el consumo interno (Clements y Sjaastad, 1984).

Los precios internos de los bienes comercializados (P_m para los importados y P_x para los exportados) son determinados por sus precios internacionales, el tipo de cambio, los impuestos a las importaciones (aranceles), las barreras no arancelarias a las importaciones, los subsidios a las exportaciones y los impuestos a las exportaciones. El precio de los bienes no comercializados (P_h) es determinado por su demanda y oferta propia.

Si se establece un impuesto a las importaciones, el precio interno de los bienes importados aumenta con respecto al de los exportados. Esta tarifa genera además un exceso de demanda por los bienes no comercializados, debido a que su precio relativo con respecto al de los bienes importados ha disminuido. En consecuencia, conforme los consumidores locales aumentan su demanda y los productores disminuyen su oferta, el precio de los bienes no comercializados se incrementa, hasta que el exceso de demanda es eliminado. Es el incremento en el precio de los bienes no comercializados lo que transfiere parte o todo de la carga o peso de un impuesto sobre las importaciones a los exportadores (véase Recuadro 3).

El análisis de traslado hace hincapié, por lo tanto, en el grado en que un impuesto a las importaciones es de hecho trasladado como un impuesto implícito al sector exportador. El grado en que este impuesto se traslada depende solamente de las posibilidades de sustitución (en demanda y en producción) en la economía y no de la

estructura o el nivel de las tarifas. La política comercial puede afectar únicamente la magnitud de tal distorsión en el sector de bienes comercializables, pero no puede determinar su incidencia. Greenaway y Milner (1986) describen con un ejemplo cómo es que esta sustitución opera, tanto en el lado del consumo como en el de la producción:

Por ejemplo, el precio interno de los bienes importados con respecto al de los bienes no comercializados podría cambiar poco si los bienes de estos dos sectores son sustitutos cercanos en demanda y en producción. Un incremento inicial en el precio de los bienes importados causará el desvío de recursos desde la producción de bienes no comercializados hacia la producción de bienes importados, así como el cambio en la demanda desde bienes importados hacia bienes no comercializados. El incremento resultante en el precio de los bienes no comercializados tenderá a continuar hasta que el nivel inicial de los precios relativos sea restaurado. En este caso, un impuesto a las importaciones empuja hacia arriba a ambos precios, el de los bienes importados y el de los no comercializados, con relación al precio de los exportados. Por lo tanto, los efectos de un impuesto a las importaciones son similares a los de un impuesto sobre las exportaciones, establecido a la misma tasa. Si, por el contrario, los bienes exportados y los bienes no comercializados son sustitutos cercanos en demanda y en producción, un impuesto sobre las importaciones aumentará el precio de los bienes importados con respecto al precio de los otros dos sectores. La protección a las actividades sustitutivas de importaciones le impone en este caso costos a todos los demás sectores de la economía (p.4).

El hecho de que la protección a las actividades sustitutivas de importaciones grave las exportaciones ha sido demostrado en estudios para otros países, a menos desde 1980. Los resultados obtenidos para el caso de Costa Rica son aquí comparados con los correspondientes a los de otros países. El Cuadro 4 muestra los diferentes valores del parámetro de traslado disponibles. El valor obtenido para Costa Rica por Monge-González (1992) está en el rango de los obtenidos para otros países en desarrollo.

La carga que cualquier protección a las actividades sustitutivas de importaciones en Costa Rica le impone a sus propias exportaciones es muy alta, en vista del valor de 0,66 encontrado para el parámetro de traslado en el caso de las exportaciones totales (Cuadro 4). Esto significa que un 66 por ciento del nivel de la tarifa promedio con que se busca proteger a las actividades sustitutivas de importaciones es trasladado como un impuesto implícito sobre las exportaciones costarricenses. Si la tarifa es alta, el impuesto implícito a las exportaciones (dos tercios de aquella) es alto también. Tomando en cuenta que el arancel promedio en Costa Rica para el año 2009 es de cerca del 6 por ciento (Gráfico 3), esto implica que las exportaciones totales costarricenses están siendo aún gravadas con un impuesto implícito del 4 por ciento. Es decir, una carga nada despreciable para los exportadores de un país pequeño sin mayor poder de negociación en los precios en el mercado mundial.

Cuadro 4. Costa Rica: Parámetro de traslado para varios países latinoamericanos -cifras en porcentajes-

País	Período	Parámetro de traslado	Actividades de exportación
Uruguay	Enero 1966-octubre	0,53	Exportaciones totales
Chile	Julio 1959-diciembre 1980	0,55	Exportaciones totales
Argentina	1935-1979	0,57	Exportaciones totales
El Salvador	T1. 1962-T4. 1977 ^{a/}	0,70	Exportaciones totales
Brasil	1950-1978	0,70	Exportaciones totales
Colombia	Enero 1970-diciembre 1978	0,95	Exportaciones totales
Mauricio	Julio 1976-diciembre 1982	0,85	Exportaciones agrícolas
Mauricio	Julio 1976-diciembre 1982	0,59	Exportaciones industriales
Camerún	T1. 1976-T1. 1987	0,95-0,73	Exportaciones agrícolas
Camerún	T1. 1976-T1. 1987	0,62-0,81	Exportaciones industriales
Costa Rica	T1. 1980-T4. 1990	0,68-0,63	Exportaciones tradicionales ^{b/}
Costa Rica	T1. 1980-T4. 1990	0,51-0,93	Exportaciones no tradicionales ^{c/}
Costa Rica	T1. 1980-T4. 1990	0,66	Exportaciones totales

a/ Trimestral (T1 a T4).

b/ Incluye bananos, café y azúcar.

c/ Incluye sólo productos manufacturados.

Fuente: Para seis países latinoamericanos, Clements y Sjaastad (1984); para Mauricio, Greenaway y Milner (1986); para Camerún, Milner (1990) y, para Costa Rica, Monge-González (1992).

Con base en la discusión anterior es clara la importancia de continuar con el proceso de desgravación iniciado en 1986 hasta culminar con un arancel cero para todos los bienes que Costa Rica desee importar. Sólo en esta forma será posible eliminar totalmente el gravamen implícito a las exportaciones costarricenses que genera la protección aún existente a las actividades sustitutivas de importaciones. Esta política, además, generaría un importante impacto sobre el poder adquisitivo de los hogares más pobres de este país, toda vez que la protección que aún impera en los bienes de la canasta alimenticia es importante.

2.3 Negociaciones comerciales multilaterales

En 1990, en la Sala A del Centro William Rappard –actual sede permanente de la OMC en Ginebra, se celebró la conclusión del proceso de Adhesión de Costa Rica al Sistema Multilateral del Comercio. Arthur Dunkel, entonces Director General del GATT, le dio la bienvenida a Costa Rica. Él quería que el GATT celebrara la adhesión del Miembro número 100 de manera especial y que ese miembro fuera Costa Rica y así resultó.

Costa Rica adquiriría en ese momento derechos y obligaciones que le darían seguridad a sus relaciones comerciales y, por consiguiente, a las inversiones relacionadas con el comercio exterior. La adhesión al GATT –convertido unos años más tarde en la OMC, tendría un impacto decisivo en el crecimiento económico y el desarrollo del país. Le abría a Costa Rica la posibilidad de utilizar las distintas herramientas del sistema – incluyendo el mecanismo de solución de diferencias, para hacer valer sus derechos y

Costa Rica se adhirió al Sistema Multilateral de Comercio en 1990 -en la segunda etapa de la EAE- constituyéndose en su Miembro número 100.

se iniciaba la participación plena del país en las negociaciones y decisiones de la Ronda Uruguay, que se estaban llevando a cabo por ese entonces.

En efecto, sólo un mes más tarde, todavía estrenando los derechos adquiridos por la adhesión al GATT, se dio el primer paso para exigir que los mismos se respetaran y se hicieran valer, con respecto a las exportaciones de banano hacia las Comunidades Europeas. De hecho, los resultados de los procesos de solución de diferencias iniciados en 1992 y 1993 contra las Comunidades Europeas (registrados en el GATT

bajo los códigos DS32 y DS38) le permitieron a Costa Rica negociar un acuerdo satisfactorio que preservó el acceso del banano costarricense a ese importante mercado.

El resultado final de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue un compendio de acuerdos sumamente importantes, que constituyen la base jurídica sobre la que descansa el funcionamiento de la OMC. Al ser Costa Rica signatario de dichos acuerdos, se constituyó por consiguiente en miembro de la OMC.

En esta nueva etapa del Sistema Multilateral de Comercio que inició a partir de 1995, Costa Rica estrenó otra vez en forma temprana sus derechos como miembro de la OMC, al establecer en diciembre de ese mismo año una demanda en relación con la medida de salvaguardia que los Estados Unidos había impuesto sobre las exportaciones costarricenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas artificiales. El resultado de este caso (registrado en la OMC bajo el código DS24) fue favorable a Costa Rica, tanto en cuanto a las recomendaciones del panel como a la decisión del Órgano de Apelación, a partir de lo cual Estados Unidos no renovó la medida de salvaguardia y alrededor de US\$ 100 millones de exportaciones textiles costarricenses recuperaron su acceso al mercado estadounidense. El resultado marcó además todo un hito en el sistema, pues fue la primera vez en la OMC que los Estados Unidos perdían un caso de solución de diferencias con un país pequeño y en desarrollo.

En 1999 y 2000, Costa Rica solicitó consultas a Trinidad y Tobago por medidas antidumping que habían impuesto y que afectaban a las exportaciones costarricenses de pasta a ese país. En estos dos casos (registrados en la OMC bajo los códigos DS185 y DS187, respectivamente), los problemas se solucionaron en la etapa de consultas y permitieron una pronta restauración de las exportaciones a Trinidad y Tobago.

En 2005, Costa Rica solicitó consultas a República Dominicana con relación a la comisión cambiaria que aplicaba a sus importaciones (el caso se registró en la OMC bajo el código DS333). República Dominicana modificó posteriormente la medida, por lo que no fue necesario solicitar el establecimiento de un grupo especial (panel) para

asegurar el restablecimiento del acceso de las exportaciones costarricenses al mercado Dominicano.

Más recientemente, en octubre de 2010, Costa Rica solicitó consultas a República Dominicana con relación a la medida de salvaguardia que ésta estableció contra los sacos de polipropileno costarricenses (caso registrado en la OMC bajo el código DS415). Al momento de preparación de este documento, dicho proceso de consultas se encontraba aún en curso.

A la fecha, Costa Rica nunca ha sido demandada en la OMC –ni tampoco lo fue bajo el GATT, por práctica comercial alguna. Sin embargo, es importante resaltar que en las sesiones ordinarias del Comité sobre Agricultura de la OMC celebradas en 2009 y 2010, varios países¹³ han manifestado su profunda preocupación por el hecho de que Costa Rica ha venido excediendo de manera sistemática y creciente sus compromisos asumidos en materia de ayudas internas a la agricultura. Más específicamente, el tema en cuestión es que los precios mínimos fijados por Decreto para los productores de arroz se traducen en un subsidio cuyo monto agregado ha excedido el límite máximo de US\$ 15.945.000 que rige para este tipo de subsidios a la producción agrícola en Costa Rica, según fue acordado por nuestro país en los acuerdos de la Ronda Uruguay. El Ministerio de Comercio Exterior ha venido desarrollando un trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), con miras a reformar por completo el sistema de apoyo a los productores de arroz y evitar futuros incumplimientos de los compromisos asumidos en la OMC, esperando que ello sea suficiente para evitar que los incumplimientos ocurridos a la fecha desemboquen en el inicio de un proceso de solución de diferencias contra Costa Rica en la OMC.

Costa Rica también ha participado como tercera parte en varios procesos de solución de diferencias del GATT y de la OMC, en temas que han sido de su interés:

- Restricciones de los Estados Unidos a las importaciones de atún, también conocidos como “Caso del GATT atún-delfines”: DS21 (1990) y DS 29 (1992).
- Régimen de las Comunidades Europeas para la importación, venta y distribución de banano, también conocido como “Banano-Comunidades Europeas III”: DS 27 (1996).
- Restricciones de Estados Unidos a la importación de abrigos de lana para damas: DS32 (1996).
- Prohibición de los Estados Unidos a la importación de camarón y ciertos productos de camarón, también conocido como “Caso de la OMC camarón-tortugas”: DS58 (1996).
- Restricciones al comercio impuestas por los artículos 301 al 310 de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos: D152 (1998).

¹³ Estados Unidos, Canadá, Australia, Uruguay, Nueva Zelanda, Tailandia, Pakistán e India, entre otros.

- Medidas de Nicaragua que afectan las importaciones procedentes de Honduras y Colombia: DS188 (2000).
- Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados por Chile sobre ciertos productos agrícolas: DS207 (2000).
- Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000 de los Estados Unidos: DS 217 y DS234 (2000).
- Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo por parte de las Comunidades Europeas: DS246 (2002).
- Trato arancelario otorgado a ciertos productos de tecnología de la Información por parte de las Comunidades Europeas y sus Estados miembro: DS375, DS376 y DS377 (2008).
- Medidas de salvaguardia impuestas por la República Dominicana sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular: DS416, DS417 y DS418 (2010).

Asimismo, es importante destacar que varios funcionarios de la Misión Permanente de Costa Rica ante la OMC han integrado *grupos especiales* (paneles) establecidos por el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC. Para referencia, el Embajador Ronald Saborío ha presidido los grupos especiales a los que les fueron asignados los casos de Canadá (relativo a determinadas medidas que afectan la industria del automóvil, DS139 y DS142) y México (referido a medidas fiscales contra los refrescos y otras bebidas, DS308); asimismo, preside actualmente el Grupo Especial al que se le asignó el caso de Estados Unidos relativo a las medidas que afectan la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor (DS406), planteado ante la OMC en el 2010. Por su parte, Ernesto Fernández integra actualmente el Grupo Especial al que le fue asignado el caso de Estados Unidos sobre la utilización de la reducción a cero en medidas antidumping que afectan a productos procedentes de Corea del Sur (DS406) y que fue planteado ante la OMC en 2009.

Si bien es cierto Costa Rica se ha mantenido muy activa en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC –incluso desde los tiempos del GATT, su participación en el sistema multilateral de comercio va mucho más allá, en el tanto ha liderado varios grupos de trabajo y ha formado parte de importantes alianzas que buscan impulsar objetivos específicos.

Por ejemplo, varios funcionarios costarricenses han presidido importantes instancias de trabajo de la OMC y de las negociaciones con motivo de la Ronda Doha, entre las que es importante destacar las siguientes:

- En la Conferencia Ministerial de Seattle (1999), la señora Anabel González, Viceministra de Comercio Exterior en ese momento, fue nombrada facilitadora del tema “Comercio y Normas Laborales”. Como resultado de sus gestiones, se avanzó en un texto con un mandato para la discusión de este tema en la OMC. Sin embargo, el texto nunca fue aprobado debido a que la Conferencia Ministerial de Seattle concluyó sin resultados.

- En la Conferencia Ministerial de Doha (2001) –foro en el que se dio oficialmente el mandato del lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones bajo el objetivo de buscar que sus resultados en materia comercial tuviesen una incidencia más notable en los niveles de desarrollo de los países menos adelantados, el Sr. Tomás Dueñas, Ministro de Comercio Exterior en ese momento, ocupó la Vicepresidencia.
- Desde 2006 hasta la fecha de preparación de este documento, el Embajador Ronald Saborío ha presidido la Sesión Especial del Órgano de Solución de Diferencias, la cual trabaja en el Examen del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC. En julio de 2008, el Embajador Saborío, en su calidad de Presidente de esta instancia de trabajo, distribuyó un texto (JOB(08)/81) con los avances alcanzados hasta esa fecha en este grupo y el cual se ha constituido en la base del trabajo que se sigue desarrollando en el grupo desde entonces.
- El Embajador Saborío también ha presidido el Consejo del Comercio de Mercancías (1998), el Comité ITA (1998, en forma *ad interim* como Presidente del Consejo del Comercio de Mercancías), y el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (2004-2005).
- Ernesto Fernández presidió el Comité Antidumping (2004).

Otra faceta en la que Costa Rica ha mostrado una activa e intensa participación en la OMC y en las negociaciones de la Ronda Doha, tiene que ver con importantes alianzas de las que forma o ha formado parte a lo interno de la organización y que han promovido temas de gran interés para nuestro país, entre las que resulta fundamental destacar las siguientes:

Grupo de Cairns El *Grupo de Cairns*, integrado además por Argentina, Australia (que ejerce la Presidencia del grupo en forma permanente), Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Filipinas, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, y Uruguay. Fue fundado en 1986 con el objetivo de integrar el comercio de productos agrícolas a las reglas multilaterales de comercio. El Grupo tiene altas ambiciones en las negociaciones agrícolas en curso y para ello propone la eliminación total de los subsidios a la exportación, la reducción de las ayudas internas y la mejora sustancial en el acceso a los mercados.

Grupo de Productos Tropicales de El *Grupo de Productos Tropicales*, que Costa Rica coordina y que también integran Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Costa Rica fue, de hecho, el promotor de la idea de contar con un mandato específico sobre este tema, que se obtuvo en el Paquete de Julio de 2004, confirmado posteriormente en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (2005). El trabajo de este grupo tiene como objetivos: incorporar el compromiso de larga data de alcanzar la plena liberalización del comercio de productos tropicales en las modalidades de negociación; hacer valer el principio de que el trato especial y diferenciado tiene un lado ofensivo o exportador; y evitar que las preferencias comerciales no recíprocas impidan la liberalización comercial y debiliten el compromiso

sobre productos tropicales. Como fruto del trabajo de este grupo se logró alcanzar importantes acuerdos en 2009 que deberán ser ratificados como parte de los resultados de la Ronda Doha una vez esta concluya.

Grupo de Amigos del Sistema El *Grupo de Amigos del Sistema*, que integran además Suiza (que lo coordina a nivel de Embajadores), Nueva Zelandia, Australia, Chile, Colombia, Singapur, Hong Kong, Corea, Turquía, Malasia, México. Este Grupo empezó con un intercambio informal de información a nivel de Embajadores, pero poco a poco se ha ampliado a nivel técnico con trabajos en el área de comercio y medio ambiente. Su objetivo es apoyar los esfuerzos para concluir la Ronda Doha y defender el sistema multilateral de comercio.

Grupo Colorado El *Grupo Colorado*, que integran también Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Estados Unidos, Hong Kong China, Hungría, Japón, Marruecos, Noruega, Nueva Zelanda, Singapur, Suiza y la Unión Europea, y cuyo objetivo primordial es apoyar la elaboración de reglas en la OMC con relación al tema de facilitación del comercio, en temas como simplificación de los procedimientos aduaneros y tránsito de mercancías, entre otros.

Grupo de Amigos de las Negociaciones de Antidumping (FANS) El *Grupo de Amigos de las Negociaciones de Antidumping (FANS)*, del cual también participan Brasil, Chile, Colombia, Corea, Hong Kong-China, Japón (que lo lidera), México, Noruega, Singapur, Suiza, Tailandia, Taiwán y Turquía, y cuyo objetivo es reforzar las disciplinas de la OMC relativas a las medidas antidumping como un medio para evitar su uso con fines proteccionistas y en forma discriminatoria.

Grupo de Exportadores de Banano El *Grupo de Exportadores de Banano*, integrado también por Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, inició sus actividades bajo la premisa de intercambiar información con relación al proceso de negociaciones con la Unión Europea bajo el artículo XXVIII del GATT (“*Waiver*” de Cotonou) y XXIV.6 y XXVIII del GATT (ampliación de la UE). El Grupo hizo un esfuerzo importante para lograr que el común denominador entre los países miembro permitiera enviar mensajes comunes a la Unión Europea, principalmente, pero también a los ACP y a los Estados Unidos, durante los procedimientos de arbitraje (2005). Los esfuerzos del trabajo de este grupo se vieron coronados con la suscripción del Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio de Banano en diciembre de 2009, el cual puso fin a casi tres décadas de conflictos con la Unión Europea en relación con su régimen de importación, venta y distribución de esta fruta.

Grupo de Amigos de AMNA El *Grupo de Amigos de AMNA*, integrado también por Australia, Canadá, Chile, las Comunidades Europeas (actual Unión Europea), Estados Unidos, Hong Kong-China, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Singapur, Suiza. Este Grupo fue fundado en la Conferencia Ministerial de Cancún y tenía altas ambiciones en las negociaciones en curso de acceso a mercados para productos no agrícolas. Sin embargo, el grupo dejó de reunirse desde algunos años.

Grupo de Amigos de NMF El *Grupo de Amigos de NMF*, fundado antes de la Reunión Ministerial de Hong Kong bajo el liderazgo de Costa Rica, contó también con la participación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Tailandia y Uruguay. Su objetivo era defender el principio del trato de la Nación Más Favorecida (NMF) en las negociaciones en curso, en particular frente al tema de la erosión de las preferencias. El tema se enfocó inicialmente de manera horizontal (NAMA-Agricultura), pero posteriormente quedó claro que las principales dificultades para el país estaban en el campo agrícola. El Grupo dejó de reunirse en 2006.

Grupo de Amigos de los temas de Singapur El *Grupo de Amigos de los temas de Singapur*, conformado además por Corea, Japón (que lo coordinaba), Noruega, Suiza, Turquía, Hungría y Taiwán. El objetivo de este grupo era el lanzamiento de negociaciones en los 4 temas de Singapur: inversiones, competencia, facilitación del comercio y transparencia en la contratación pública. En el Paquete de Julio de 2004 se decidió no realizar negociaciones con respecto a 3 de estos temas en la Ronda de Doha, mientras que, finalmente, se aprobó el inicio de negociaciones con relación a facilitación de comercio. Desde ese entonces, este grupo dejó de reunirse.

Grupo de “Co-patrocinadores” El *Grupo de “Co-patrocinadores”*, que nació en 1998 con el objetivo de apoyar una solución multilateral que resolviera el tema de la secuencia entre el artículo 22 y el párrafo 5 del artículo 21 del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC. Este tema era de mucha importancia en aquel momento, en virtud de las medidas impuestas por Estados Unidos a la Unión Europea por el incumplimiento de las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias en el caso de Banano. Con el tiempo, el grupo abordó otros temas y se convirtió en el principal foro de discusión para los temas sobre el Examen del Entendimiento de Solución de Diferencias. Si bien su última propuesta formal es de octubre de 2001, las ideas producidas siguen siendo tomadas en cuenta en el examen del Entendimiento de Solución de Diferencias y el Grupo sigue reuniéndose para discutir otros temas. Inicialmente estuvo compuesto además por Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Suiza, Unión Europea, Uruguay y Venezuela. Posteriormente se unieron Brasil, México, Estados Unidos, Canadá, Malasia, China, Taiwán y Hong Kong. El grupo no se ha vuelto a reunir desde 2008.

Sin duda alguna, uno de los capítulos más recientes de la historia del sistema multilateral de comercio está siendo escrito por las negociaciones en curso de la Ronda Doha. Costa Rica ha sido un actor destacado de dicho proceso, que ha mantenido en todo momento una posición clara tanto a favor de una liberalización

más amplia del comercio, como de una eliminación de importantes distorsiones que aún persisten sobre el comercio –en particular de bienes agrícolas.

Costa Rica apoya decididamente los esfuerzos para fortalecer la incorporación de los países en desarrollo a la economía internacional. Sobre este particular, se ha adoptado en las negociaciones de acceso a los mercados, tanto de agricultura como de AMNA, un enfoque basado en la importancia de la dimensión exportadora u ofensiva del trato especial y diferenciado. De igual manera, el país considera que la forma como el comercio contribuye al desarrollo se fundamenta en el principio de no discriminación, uno de los principios básicos del sistema multilateral de comercio, y ha promovido el respeto de este principio.

En función de estos objetivos, Costa Rica ha presentado varias propuestas de negociación y ha participado activamente en alianzas formales e informales con otros Miembros que comparten sus intereses. Por ello es importante mencionar los principales temas de interés para el país en los que se ha participado activamente en las negociaciones de la Ronda Doha.

❖ **Negociaciones agrícolas**

Costa Rica ha sido un proponente y defensor activo de una reforma agrícola profunda desde hace muchos años. En esta esfera, el fin siempre ha sido el de alcanzar para los productos agrícolas un trato similar al que han recibido los productos industriales, sometiéndolos a las mismas reglas y condiciones. Con este objetivo, y como miembro del Grupo de Cairns, ha planteado en forma sostenida esfuerzos serios en los tres pilares de negociación. De hecho, Costa Rica fue el país que presentó la primera propuesta documental sobre la necesidad de convertir los aranceles de cuantía monetaria (también llamados “específicos”) en aranceles *ad valorem*.

Las metas de desarrollo para Costa Rica están claramente ligadas a la apertura de los mercados y a lograr un comercio libre de distorsiones en el que los productos agropecuarios se beneficien de nuevos mercados y mejores condiciones. Para Costa Rica es prioritario alcanzar avances significativos en las reducciones y disciplinas de ayuda interna y subvenciones que distorsionan la producción y el comercio de

La participación en el sistema multilateral de comercio ha sido muy activa:

- ✓ *liderando grupos de trabajo y formando parte de importantes alianzas que buscan impulsar objetivos específicos,*
- ✓ *participando como parte demandante y como tercero interesado en varios casos bajo el Mecanismo de Solución de Diferencias, y*
- ✓ *apoyando decididamente las negociaciones de la Ronda Doha.*

productos agropecuarios. De igual forma, como resultado de estas negociaciones, Costa Rica considera imprescindible mejorar sustancialmente el acceso a los mercados de los productos agrícolas y, en particular, debe darse pleno cumplimiento al compromiso de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y productos alternativos, tal y como fue reconocido en el Acuerdo Marco de modalidades adoptado en julio de 2004. Con este objetivo, Costa Rica ha sido el coordinador de un grupo de países en desarrollo con fines de lograr el cumplimiento del mandato para productos tropicales y alternativos y defender el principio fundamental de esta organización: el principio de nación más favorecida. Igualmente, Costa Rica sigue velando por el cumplimiento del compromiso adoptado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong relativo a la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación, y espera que el mismo pueda hacerse realidad muy pronto y antes de la fecha convenida.

❖ Acceso a Mercados para bienes No Agrícolas (AMNA)

Costa Rica es consciente de que su futuro, como país pequeño que aspira al desarrollo, descansa en su capacidad de seguir expandiendo el volumen y la sofisticación de sus exportaciones industriales. Esto requiere un mayor acceso a mercados con reglas más claras. Costa Rica respalda una fórmula ambiciosa para la reducción de aranceles industriales, en la que los compromisos se expresen en su totalidad en términos ad valorem, y en la que todos los participantes consoliden la totalidad de sus aranceles. En este sentido, Costa Rica sigue favoreciendo la adopción de una fórmula suiza armonizadora, simple y única, que se aplique línea por línea a todos los participantes, con dos coeficientes, uno para países desarrollados y otro para países en desarrollo que permitan reducir sustancialmente los aranceles, eliminar las crestas arancelarias y los aranceles elevados y constituya una mejora sustancial en el acceso a todos los mercados.

❖ Servicios

Costa Rica reconoce la importancia de las negociaciones sobre acceso a los mercados en servicios y del desarrollo de las reglas del AGCS. En este sentido, presentó una oferta inicial y, en su debido momento, presentará una oferta revisada como parte de su contribución al resultado exitoso de estas negociaciones. De igual forma, espera que aquellos Miembros a los cuales dirigió solicitudes particulares en esta área, en particular los Miembros desarrollados, respondan satisfactoriamente a estas solicitudes.

❖ Normas de la OMC

El objetivo de mejorar el acceso a otros mercados debe complementarse con el pleno cumplimiento del compromiso de aclarar y mejorar las normas de la OMC, en particular en materia de antidumping, de tal forma que se garantice que estos

mecanismos no menoscaben ese acceso a los mercados y no sean utilizados de forma abusiva y con fines proteccionistas.

❖ **Facilitación del Comercio**

Costa Rica ha apoyado activamente las negociaciones sobre facilitación del comercio debido a la importancia que tiene para sus exportadores e importadores de contar con procedimientos transfronterizos regulares, simples, equitativos, transparentes y eficaces, que permitan aprovechar al máximo las oportunidades que crea la apertura comercial.

❖ **Examen del Entendimiento de Solución de Diferencias**

El Entendimiento de Solución de Diferencias sigue siendo para Costa Rica la mejor garantía para la protección de sus intereses, para preservar el derecho y otorgar previsibilidad y seguridad a sus relaciones comerciales. De ahí la importancia que el país le otorga a las negociaciones relativas a este examen, en las que ha participado activamente y ha presentado propuestas e ideas relativas a su fortalecimiento. Costa

Costa Rica ha sido, por voluntad propia, un actor importante de las páginas que se han escrito hasta hoy en la historia del sistema multilateral de comercio, y tiene como meta seguirlo siendo en el futuro. Lejos de cualquier vanidad inspirada en un absurdo orgullo nacionalista, este objetivo se inspira en la profunda convicción de que el comercio libre y sin distorsiones es el mejor vehículo para alcanzar el progreso y el bienestar de nuestro pueblo y del mundo entero.

Rica considera que este examen debe permitir reforzar el papel del Entendimiento de Solución de Diferencias como garantía del cumplimiento de las normas y compromisos multilaterales y asegurar la integridad y credibilidad del sistema multilateral de comercio. De hecho, Costa Rica presentó la primera propuesta para ampliar los derechos de las terceras partes en los procedimientos de solución de diferencias. Esta propuesta sigue siendo la base de las negociaciones en este tema y, en sus componentes esenciales, ha alcanzado un alto nivel de convergencia.

Tanto las negociaciones de la Ronda Doha como el funcionamiento mismo del sistema multilateral de comercio

son trabajo en marcha que cada día escribe una nueva página de historia. Costa Rica ha sido por voluntad propia un actor importante de las páginas que se han escrito hasta hoy en la historia del sistema multilateral de comercio –institucionalizado en las figuras del GATT y de la OMC, y tiene como meta seguirlo siendo en el futuro. Lejos de cualquier vanidad inspirada en un absurdo orgullo nacionalista, este objetivo se inspira en la profunda convicción de que el comercio libre y sin distorsiones es el

mejor vehículo para alcanzar el progreso y el bienestar de nuestro pueblo y del mundo entero.

Mientras esa vocación sensata de trabajo se mantenga, podemos estar seguros de que, tal como sucede hoy día, cualquier día del futuro podremos volver la vista a atrás y ver con enorme satisfacción el recorrido de la OMC y el de Costa Rica desde que comenzó a formar parte del Sistema Multilateral del Comercio.

2.4 Negociaciones comerciales bilaterales

A lo largo de su trayectoria Costa Rica, junto al Ministerio de Comercio Exterior, ha logrado consolidar negociaciones comerciales con muchos de sus socios principales. En esta sección se podrá encontrar una breve reseña para cada uno de los nueve Tratados que se han finiquitado a la fecha.

2.4.1 Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos

Aproximadamente 31 años después de comenzar la primera negociación con sus socios comerciales, y diez años después de haberse creado el COMEX, Costa Rica dio un segundo paso en el comercio internacional, mediante un Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue resultado de una preocupación del Ministerio de Comercio Exterior en afrontar nuevos retos que dieran respuesta a las necesidades que el sector privado y la sociedad en general.

Este es el primer convenio de esta naturaleza negociado por el país. El 11 de enero de 1991, el presidente de Costa Rica, Rafael Ángel Calderón Fourier junto con los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el Presidente de México firmaron, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, así como el Acta y las bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica.

Una vez establecido el mandato a seguir, en febrero de 1991 dio inicio el proceso. En este sentido, se desarrollan una serie de reuniones e intercambios de información entre México y Costa Rica; esta relación se mantuvo hasta lograr comprender y agilizar la relación comercial entre las partes, eliminando los obstáculos aduaneros y de transporte que se presentaban.

Luego de unos meses se retomó el proceso suscribiéndose el Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial, el 20 de agosto de 1992, entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. Dicho Acuerdo reiteró la decisión de los países de fortalecer sus relaciones económicas y comerciales y de establecer una zona de libre comercio, además fijó algunos parámetros de referencia a aplicarse en las negociaciones bilaterales que

sostuviera México con cada país centroamericano. Para esta época, México atravesaba las etapas finales de su negociación con los Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés), este hecho desfavoreció el avance del proceso y las negociaciones con Costa Rica prácticamente se suspendieron, de nuevo, por algunos meses.

Es importante rescatar que aunque las intenciones de negociación se dieron en forma conjunta, tanto Costa Rica como cada uno de los países centroamericanos negociaron sus intereses de forma individual. El grupo de negociaciones costarricenses fue dirigido por la Gran Comisión de Comercio Exterior, la cual, se conformó por altos representantes de las organizaciones relacionadas con el tema de comercio exterior; esta fue determinante para promover el inicio del proceso de negociación y, a lo largo de este, recibió informes y formuló recomendaciones acerca de los grandes temas de la negociación.

Esta fue la primera negociación donde el entonces Ministerio de Comercio Exterior dirigió el proceso. Él mismo creó y administró una Comisión Mixta que tuvo como propósito incorporar a representantes de instituciones públicas y organizaciones privadas al proceso de elaboración y discusión de posiciones nacionales. Esta Comisión se reunió cerca de 400 ocasiones y, a la vez, le correspondió coordinar el trabajo de distintas subcomisiones especializadas en temas particulares objeto de la negociación.

Una vez avanzado el proceso de contactos y estudios preliminares, en abril de 1993 las negociaciones comenzaron de manera formal. En esa oportunidad, la negociación que originalmente se había concebido para alcanzar el libre intercambio de bienes entre las partes, se amplió para comprender los temas de servicios, propiedad intelectual, inversiones y compras del sector público, muy similar a lo establecido en el NAFTA.

Un año después del inicio del proceso de negociación, el 5 de abril de 1994, se firmó, en la ciudad de México, el Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos, este fue aprobado mediante la Ley número 7474 del 19 de diciembre de 1994, y entró en vigencia el 1 de enero de 1995.

En el segundo trimestre de 2009, los países centroamericanos iniciaron un proceso, a nivel técnico, para alcanzar la Convergencia de los Tratados de Libre Comercio vigentes entre Centroamérica y México. Su objetivo es unificar en un único Tratado a nivel regional, las normativas y disposiciones que cada parte concretó con México, para facilitar y agilizar los procesos de administración. Este proceso inició con la ausencia de Honduras, debido a la situación política que atravesó durante el segundo semestre del año anterior, pero actualmente este país ya se incorporó al proceso de negociación.

Para Costa Rica, el calendario de desgravación arancelaria concluyó en su totalidad, con lo cual se tiene libre acceso para el 98% del universo arancelario, y restando

únicamente los productos excluidos de las preferencias arancelarias. Por tanto, este nuevo proceso de negociación brinda la posibilidad de reiterar intereses costarricenses, tanto en materia de acceso al mercado mexicano como en ampliar otros temas referentes al comercio.

2.4.2 Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana

El inicio de estas negociaciones tuvo lugar en la Cumbre Presidencial llevada a cabo el 5 y 6 de noviembre de 1997. Esta se celebró entre los países de Centroamérica y la República Dominicana. En ese momento, el Presidente costarricense, José María Figueres Olsen, junto con sus colegas centroamericanos dieron el mandato a los Ministros de Comercio para iniciar negociaciones. Se planteó en ese momento el objetivo de iniciar en el primer trimestre de 1998 y lograr la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. El primer acercamiento entre los Ministros tuvo lugar el último día de reunión de esta cumbre, y fue en ese instante cuando se acordaron las bases de la negociación para la alianza.

Entre noviembre de 1997 y febrero de 1998 se efectuaron reuniones a nivel técnico y viceministerial entre los países de Centroamérica, con el objeto de acordar los textos con normas y disciplinas que se presentarían a consideración de la República Dominicana en las rondas de negociación.

Se necesitaron solo dos sesiones de reunión para cerrar el componente normativo del Tratado, el cual dio inicio al proceso, según lo establecido por los mandatarios. El 18 y 19 de febrero de 1998, se llevó a cabo la primera ronda de negociaciones a nivel técnico entre Centroamérica y la República Dominicana. La segunda ronda de negociaciones se dio del 14 al 16 de abril del mismo año. Esta segunda ronda arrojó como resultado la culminación de las negociaciones de aspectos normativos; este primer paso fue avalado y firmado por los Presidentes de las partes negociadoras.

A lo largo de su trayectoria, Costa Rica ha logrado consolidar negociaciones comerciales con muchos de sus socios principales. A la fecha en que se escribían estas líneas, había finiquitado nueve tratados con: México, República Dominicana, Chile, Canadá, la Comunidad del Caribe, Estados Unidos, Panamá, Singapur y China, aunados al proceso de integración económica con Centroamérica.

La primera etapa estaba culminada, pero una serie de elementos sustantivos del Tratado quedaban pendientes de negociar, por lo cual los Presidentes acordaron el “Plan de Acción para la implementación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica - la República Dominicana”. Con este Plan, se buscaba establecer los elementos pendientes que debían ser acordados, los productos a incluir en la lista de exclusiones, el tratamiento aplicable a los productos provenientes de zonas francas y reglas de origen para productos sensibles, tales como lácteos, textiles y artículos de confección.

Una vez establecida la ruta a seguir, se llevó cabo una tercera ronda en agosto de 1998; esta tuvo reuniones a nivel técnico, viceministerial y ministerial, logrando avanzar considerablemente en los temas pendientes, cerrando casi todos, ya que el único tema en el que no se logró consenso fue la lista de productos sujetos a excepción. Dado este contratiempo la negociación no culminó hasta la cuarta ronda, celebrada del 2 al 5 de noviembre de 1998 en El Salvador; en esta ocasión los Ministros lograron concluir las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio, cerrando el acuerdo en los temas pendientes.

Este Tratado entre Costa Rica, Centroamérica y República Dominicana, fue firmado en Santo Domingo, República Dominicana, el 16 de abril de 1998, siendo suscrito a un Protocolo en noviembre de 1998, porque quedaba pendiente la definición de algunos temas relevantes. Posteriormente, fue aprobado en Costa Rica, mediante la ley número 7882 del 9 de junio de 1999, publicado en la Gaceta número 132 del 8 de julio de 1999, vigente a partir del 7 de marzo del 2002.

Este acuerdo comercial de nueva generación establece normas y disciplinas aplicables no solo al comercio de bienes, sino también a otras materias tales como el comercio de servicios, inversión y compras del sector público. Además, mejora las condiciones de acceso la oferta exportable hacia República Dominicana (a la entrada en vigencia del Tratado, alrededor de un 92% del universo arancelario queda libre de aranceles, cifra que aumentó a cerca del 96% , una vez finalizado el calendario de desgravación en 2004.

Importante señalar que este convenio comercial se integra a la negociación de DR-CAFTA, el cual empezó a regir en enero 2009. El DR-CAFTA asume la base para la regulación del comercio con este socio, así como beneficios y deberes asumidos. Más adelante se ampliarán los detalles.

2.4.3 Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile

Este es el primer tratado comercial que Costa Rica posee con un país suramericano. El transcurso de la negociación fue de carácter regional en las secciones normativas y de reglamentación de origen, lo cual lo convierte en el primer Tratado con estas dos características acordadas en conjunto por Centroamérica y otro socio comercial.

En el mes de abril de 1998, durante la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, José María Figueres Olsen, Presidente de Costa Rica en ese periodo, en compañía de

los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua; entablaron conversaciones con su homólogo chileno sobre la conveniencia de fortalecer las relaciones comerciales entre sus naciones. De esta forma se promovió la suscripción de un acuerdo comercial.

Dentro de este contexto, en agosto de 1998 en la ciudad de Nicaragua, se reunieron por segunda vez los representantes gubernamentales de los países centroamericanos y Chile; en esa ocasión acordaron un esquema organizativo para la negociación de un Tratado de Libre Comercio. En dicho esquema organizativo se estableció la viabilidad de negociar el segmento normativo del convenio de una forma conjunta entre los países de Centroamérica y Chile. Además, se estableció que el tratamiento en materia de acceso a mercados, el programa de desgravación arancelaria y las reglas de origen específicas, se negociaría de una forma bilateral entre cada país centroamericano y Chile.

Una vez dado el mandato, se inició el proceso de rondas. La primera ronda de negociación se desarrolló a nivel técnico y se centró en la parte normativa del Tratado, la cual tuvo lugar en el mes de setiembre de 1998, en la ciudad de Miami. A partir de ese momento, se celebraron seis rondas de negociaciones sobre la parte normativa: en diciembre de 1998 en San José, Costa Rica; en enero de 1999 en Santiago, Chile; en marzo del mismo año en la ciudad de San Salvador, El Salvador; en mayo en Antigua, Guatemala; en el mes de julio en Tegucigalpa, Honduras; y en agosto de 1999 en Managua, Nicaragua. El cierre normativo se alcanzó en agosto de 1999, con una reunión a nivel viceministerial, en San José de Costa Rica.

COMEX realizó un amplio proceso de consulta que involucró a más de 65 sectores productivos, con el objetivo definir la mejor posición nacional de negociación.

Las negociaciones bilaterales sobre acceso de comercio de mercancías se realizaron de forma paralela, en dos rondas: la primera en julio de 1999 en Santiago, Chile y la segunda el 3 de setiembre del mismo año en San José, Costa Rica. Esta última culmina con los aspectos de desgravación y normas de origen específicas. Un mes después, fue necesaria una última reunión para terminar de cerrar los detalles de la negociación de acceso, entre Chile y Costa Rica.

El Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Chile fue ratificado bajo la Ley 8055 del 4 de enero de 2001, publicada en la Gaceta No. 42 del 28 de febrero del 2001 y entró en vigencia en nuestro país el 15 de febrero de 2002. A la fecha, este acuerdo se encuentra vigente entre Chile, El Salvador, Costa Rica y Honduras.

2.4.4 Tratado de Libre Comercio Costa Rica – Canadá

En la segunda mitad de la década de los noventa, Costa Rica había logrado consolidar acuerdos de carácter comercial con México, República Dominicana y Chile, como parte del interés de formalizar y normalizar la actividad comercial con los principales socios del país. El atractivo que representaba Canadá respondía, entre otros aspectos, al hecho de ser la primera alianza comercial con un país desarrollado, que permitiría abrir las puertas hacia otros similares. No por esta razón fue una negociación improvisada, sino que desde 1998 los países exploraban esta posibilidad.

En esa época, Costa Rica buscaba convencer a los Estados Unidos para lograr consensuar una negociación comercial, pero en aquel momento, dicho país cumplía con otros compromisos que le impedían atender nuestros intereses. De esta manera cuando se da la oportunidad de consolidar negociaciones con Canadá, los encargados de la gestión de políticas comerciales atienden esa opción y logran dar un gran paso

El TLC con Canadá fue el primer acuerdo comercial suscrito por Costa Rica con un país desarrollado.

en materia de negociaciones internacionales. En este sentido, se establece un precedente extraordinario en el trabajo que se realizaba en el país en materia de comercio internacional.

El inicio del proceso se da a finales de enero de 2000, cuando se realizó una visita oficial del Presidente costarricense, Miguel Ángel Rodríguez, al Primer Ministro de Canadá. Posterior a ello, tuvo lugar una serie de intercambios de información entre COMEX y las autoridades canadienses. De igual forma, se realizaron una serie de estudios y consultas a fin de estudiar la

viabilidad de suscribir un acuerdo de esta índole.

Desde el 12 de junio de 2000 y hasta agosto del mismo año, COMEX comenzó un periodo de consultas¹⁴ con el fin de desarrollar la mejor posición que reflejara los intereses nacionales. Por su lado, el gabinete canadiense emitió la primera semana de julio del mismo año el mandato que requería su legislación para iniciar oficialmente este tipo de negociaciones internacionales.

En total fueron necesarias seis rondas, las cuales comenzaron en julio de 2000 en Ottawa, Canadá. La segunda se celebró en San José, Costa Rica, del 11 al 14 de setiembre de 2000; la tercera tuvo lugar en Ottawa durante los días 16 al 20 de octubre de 2000; la cuarta ronda de negociaciones se desarrolló en San José, Costa Rica, del 20 al 24 de noviembre de 2000; la quinta se llevó a cabo en Ottawa durante los días 15 al 19 de enero de 2001 y la última ronda se realizó en San José del 19 al 23

¹⁴ El proceso de consultas incorporó, aproximadamente, 870 empresas y 45 cámaras empresariales del sector productivo nacional.

de febrero de 2001. Pero el cierre final del Tratado se da en una reunión desarrollada el 19 y 20 de marzo de 2001 en Ottawa, Canadá.

El Tratado fue firmado en Ottawa el 23 de abril del 2001 y fue aprobado por la Ley número 8300 del 10 de setiembre del 2002, publicada en el Alcance numero 73 de la Gaceta 198 del 15 de octubre del 2002, y entró en vigencia a partir del 1° de noviembre del 2002.

A la entrada en vigencia del Tratado, Canadá eliminó de manera inmediata los aranceles aplicados al 86% del universo arancelario. Por su parte, Costa Rica acordó libre comercio inmediato para el 65% del universo arancelario. Ambos países acordaron excluir de las negociaciones el 2% de las líneas arancelarias y el porcentaje restante se apegó a un calendario de desgravación que oscila entre 4 y 14 años.

2.4.5 Tratado de Libre Comercio entre el Gobiernos de la República de Costa Rica y la Comunidad del Caribe (CARICOM)

Los orígenes de este Tratado datan de septiembre de 2002. En ese momento, las autoridades de CARICOM solicitaron a Costa Rica una extensión del acuerdo de libre comercio alcanzado con Trinidad y Tobago, el cual había concluido a principios de ese año. Es importante destacar que el TLC con CARICOM otorgaría preferencias arancelarias a los productos costarricenses al ser exportados a los mercados de Jamaica, Guyana, Barbados, Surinam y Trinidad & Tobago; y abriría la posibilidad de cubrir otros sectores como inversión.

Los vecinos caribeños realizaron un análisis de los resultados del acuerdo alcanzado entre Costa Rica y Trinidad y Tobago con el fin de determinar cuáles de las disposiciones previstas podrían ser aceptadas y cuáles requerirían una mayor discusión en la mesa de negociación. Se determinó mantener la base normativa de este Tratado, así como el punto de partida para acceso a mercados.

El proceso de negociación se realizó en tres rondas; las dos primeras reuniones se dieron en la Ciudad de Puerto España, Trinidad y Tobago, los días 23 y 24 de octubre y del 18 al 20 de diciembre de 2002; la tercera ronda tuvo lugar en San José, Costa Rica, donde concluyeron formalmente las negociaciones.

Después de un proceso de revisión legal, el 9 de marzo del 2004 en la ciudad de Kingston, Jamaica, el Presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, y el Primer Ministro de Jamaica, Percival James, firmaron el Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y CARICOM (Gobiernos de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Saint Vincent y Las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago). Cada uno de los países parte del bloque caribeño debían seguir los procedimientos internos para la aprobación del Tratado, y una vez que se hubieran cumplido, se efectuaría un intercambio de notas, mediante el

cual Costa Rica y el país del CARICOM que hubiera aprobado el Tratado, definirían una fecha para la entrada en vigencia.

El Tratado entró en vigencia con Trinidad y Tobago el 15 de noviembre de 2005, con Guyana el 30 de abril de 2006 y con Barbados el 01 de agosto de 2006, lo anterior previo intercambio de notas entre los Gobiernos de Costa Rica y el de los países indicados.

La negociación dio como resultado cinco tratamientos preferenciales diferentes, de aplicación bilateral. Se acordaron entre los cinco países mencionados y Costa Rica: libre acceso inmediato del universo arancelario para un 88,8% y 90,3% para el mercado caribeño y costarricense, respectivamente; desgravación en cuatro años para menos del 1,5% las líneas para cada una de la partes; las exclusiones representaron un 4,6% para Costa Rica y un 5,4% para CARICOM. Paralelo a estas categorías, se acordaron otros tres tratamientos, los cuales no son comunes para las negociaciones costarricenses; tratamiento estacional para productos agrícolas y tratamiento diferenciado por país, ambas suman el 3,4% del gama arancelaria de CARICOM y el 3,2% de la oferta total acordada por Costa Rica.

2.4.6 Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos

Años antes de iniciarse el proceso de este Tratado, Costa Rica se acercó a los Estados Unidos con el objetivo específico de suscribir un tratado de libre comercio. Ambos países comparten una larga y positiva relación basada en el mutuo reconocimiento de valores democráticos comunes y relaciones comerciales robustas y crecientes. Los Estados Unidos, reconoce la importancia de facilitar y diversificar el comercio, así como los flujos de inversión, como único medio para alcanzar crecimiento económico, libertad política, democracia y estándares más altos de vida para sus habitantes.

Esta negociación representó uno de los más grandes retos en la búsqueda de estrechar lazos con los socios comerciales del país, siendo este Tratado uno de los principales instrumentos de la política comercial del país y la oportunidad de consolidar una relación de primer orden con nuestro primer socio en comercio e inversión.

Costa Rica concretó su objetivo de negociar un TLC con los Estados Unidos en septiembre de 2001. En ese momento, autoridades de los países centroamericanos y de los Estados Unidos, acordaron dar inicio a una fase exploratoria tendiente al lanzamiento oficial de las negociaciones. Este mandato se materializó bajo la emisión de una declaración conjunta en la que se estableció el compromiso de las partes para explorar posibilidades de profundizar y fortalecer los lazos de comercio bilateral entre ellos. Para estos efectos, se lanzó a partir de ese momento un programa de diálogos técnicos en temas claves de comercio, con el fin de que dicha discusión lograra alcanzar un compromiso bilateral fortalecido entre la región y ese país del norte.

A finales de noviembre de 2001 se llevó a cabo el primero de estos talleres de discusión técnica entre las autoridades de los seis países. En adelante, y a lo largo de 2002, se realizaron cinco talleres técnicos adicionales, en diferentes ciudades de Centroamérica y de los Estados Unidos. Este proceso permitió a los países entablar un intercambio de información sobre diversos temas comerciales, facilitando la posterior definición del marco que delimitaría el alcance de la negociación. Con base en ese proceso, los países acordaron dar inicio a la negociación de un tratado de libre comercio, de forma oficial, el 8 de enero de 2003.

Una vez dado a conocer el mandato, a lo largo de 2003, los países centroamericanos y los Estados Unidos se reunieron en nueve rondas ordinarias de negociación y varias rondas extraordinarias. Adicionalmente, por la naturaleza del proceso, en preparación para cada una de estas rondas, Centroamérica celebró reuniones de coordinación de la posición conjunta a plantear en la mesa de negociación. Los otros países centroamericanos concluyeron la negociación en diciembre de 2003, sin embargo, en el caso de Costa Rica, el país continuó la negociación durante enero de 2004, con el objetivo de alcanzar su balance en el proceso. La negociación entre Costa Rica y los Estados Unidos concluyó el 25 de enero de 2004.

De conformidad con ello, República Dominicana negoció con Estados Unidos esas condiciones de acceso centroamericanos. En buscaron incluir y del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, quedaría sin efecto. incorporación del país momento en que entre el mismo pasaría a de Libre Comercio Dominicana, Estados Unidos”.

El CAFTA-DR fue suscrito por los siete países parte el 5 de agosto de 2004. Sin embargo, en Costa Rica fue aprobado hasta el 10 de noviembre de 2008 y entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2009, bajo la Ley 8622 de 21 de noviembre de 2007, publicada en el Alcance N° 246 del 21 de diciembre de 2007. Entró en vigencia para los demás países en el siguiente orden; el 1 de marzo de 2006 para El Salvador; el 1 de abril de 2006 para Honduras y

La negociación del TLC con Estados Unidos representó uno de los más grandes retos en la búsqueda de estrechar lazos con los socios comerciales del país. Este tratado es uno de los principales instrumentos de política comercial y la oportunidad de consolidar una relación de primer orden con el primer socio en comercio e inversión de Costa Rica.

y luego con los países este caso, las partes mejorar en el marco Comercio entre Estados Unidos las regían su comercio del Tratado de Libre Comercio y así, este último Con esta caribeño, en el en vigor el CAFTA-DR, denominarse “Tratado entre República Centroamérica y los

Nicaragua; el 1 de julio de 2006, Guatemala; y el 1 de marzo de 2007 en República Dominicana.

Históricamente, los Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Costa Rica. Ese país ocupa el primer lugar de las exportaciones costarricenses y es el principal proveedor de las compras en el exterior. Por esta razón, resulta fundamental este Tratado.

La entrada en vigencia de este Tratado constituye un paso fundamental en la inserción del país en la economía internacional. En particular, es un logro singular en la consolidación y apertura de nuevas y mejores oportunidades de mercado para las exportaciones costarricenses, y constituye un avance fundamental en la promoción de la integración hemisférica. El Tratado contribuye también a fortalecer la histórica relación de amistad entre las dos democracias más antiguas del Hemisferio, a consolidar y mejorar la integración económica centroamericana y a profundizar la relación comercial con República Dominicana. Además, brinda estabilidad en términos comerciales para los productos que actualmente enviamos a ese mercado y potenciales negocios de nuevos productos, diversificando así nuestra oferta internacional.

2.4.7 Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá

Panamá, al igual que Centroamérica, es un socio natural de Costa Rica, ya que presenta no solo una cercanía geográfica, si no, una elevada complementariedad entre los mercados. Ambos países mostraron un acercamiento en la década de los setentas que asentó un valioso precedente para fortalecer lazos en años posteriores. En 1973 se aprobó el Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial, mediante la Ley No. 5252. Este Tratado representa el segundo gran paso en materia de negociación del país, después del tratado centroamericano de 1963.

Aunque las relaciones comerciales entre costarricenses y panameños ya contaban con un instrumento jurídico que las regía, este acuerdo, de alcance parcial, solo regulaba el intercambio de bienes, con una cobertura limitada del universo arancelario. Posterior a este acuerdo, y dada las tendencias crecientes entre los flujos comerciales bilaterales entre estos dos países, se puso al descubierto la necesidad de profundizar y fortalecer la alianza y lograr un nuevo Tratado con mayor cobertura integral.

Ante este comportamiento, el país en conjunto con los países centroamericanos buscó la adopción de un instrumento jurídico moderno de nueva generación, que abarcara no solo la totalidad de los bienes sino también disposiciones en materia de origen, procedimientos aduaneros, inversiones, servicios, compras del sector público, medidas antidumping, medidas sanitarias y fitosanitarias, y solución de diferencias.

En marzo de 2000, bajo la presidencia de don Miguel Ángel Rodríguez, Panamá y Costa Rica, junto con los otros países de Centroamérica, comenzaron los diálogos en

procura de alcanzar un Tratado de Libre Comercio. De esta forma, se originó una primera fase que incluyó ocho rondas de negociación y que arrojó la suscripción de la parte normativa del Tratado el 6 de marzo del 2002.

Posteriormente, cada país debía negociar bilateralmente para definir las condiciones específicas de acceso a mercados para los bienes y los servicios. Costa Rica, arrancó con este proceso en 2002, pero se interrumpió y fue retomado hasta en 2006. Fueron necesarias nueve rondas de negociación, dos reuniones a nivel Viceministerial y una Ministerial. El 7 de agosto de 2007 se suscribió el Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá.

El texto del Tratado fue aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley número 8675 del 17 de octubre de 2008 y ratificado por el Presidente de Costa Rica, Sr. Oscar Arias Sánchez, y el Presidente de Panamá, Sr. Martín Torrijos, el 24 de octubre del mismo año. La desgravación arancelaria se implementó a partir del 1 de enero de 2009.

Cabe destacar que en este nuevo Tratado de Libre Comercio con Panamá, se ampliaron las condiciones preferenciales para casi la totalidad del universo arancelario. Para el 87% de los incisos arancelarios se otorgó libre comercio inmediato, para el 11% de los incisos arancelarios, se acordó una eliminación gradual del arancel en plazos que van desde los 7 hasta los 17 años, y únicamente el 2% de los incisos arancelarios se excluyó de las preferencias del acuerdo comercial.

2.4.8 Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y Singapur

El proceso de relaciones comerciales con países asiáticos es parte del interés de Costa Rica de extender sus mercados, diversificar la oferta exportadora y abrir mejores condiciones a la producción y la inversión costarricense, todo lo anterior enmarcado en una normativa actualizada y acorde con la realidad, asimismo, busca establecer relaciones políticas y comerciales con economías dinámicas de alto desarrollo tecnológico.

Singapur, es una economía que ofrece una importante gama de oportunidades para Costa Rica, pues posee uno de los PIB per cápita más altos del mundo¹⁵ -cercano a los US \$37.000. Además, debido a su pequeña extensión geográfica (cerca de 700 kilómetros cuadrados), la alta densidad de población y sus altos niveles de consumo, hacen de este país una economía dependiente de las importaciones de productos, que la producción costarricense podría ayudar a suplir.

¹⁵ Singapore in Brief 2008: Datos estadísticos del Ministerio de Comercio e Industria de Singapur, para el año 2008.

De tal forma, durante la visita oficial que se hizo a aquel país en diciembre de 2008, el Presidente de Costa Rica, don Óscar Arias Sánchez y su homólogo de Singapur dieron el primer paso para materializar el mandato de negociación para un TLC entre ambas naciones.

A partir de entonces, se coordinó la primera ronda de negociación celebrada en Singapur en abril de 2009, reunión que permitió un primer intercambio conceptual entre las partes y una definición de la estructura, los objetivos y la agenda del proceso. A lo anterior, siguió un valioso proceso bilateral de negociación, en el cual se comenzó a definir el calendario de desgravación, las reglas de origen específicas, los anexos de contratación pública, los anexos de servicios e inversión, las regulaciones en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, los instrumentos de defensa comercial, los mecanismos de solución de controversias; y las disposiciones en materia de obstáculos técnicos al comercio, entre otros.

Durante la segunda ronda, realizada en agosto de 2010, mediante un muy novedoso mecanismo de comunicación virtual (videoconferencia), se logró avanzar en los aspectos normativos del Acuerdo. Además, cabe rescatar que el trabajo se vio acompañado (previamente) de varias semanas de intercambio de información y propuestas por medios electrónicos. Finalmente, la tercera ronda se realizó en Singapur y la cuarta en Costa Rica. Esta última permitió el acuerdo de la mayor parte de los capítulos del tratado; sin embargo, la negociación concluyó el 26 de enero de 2010, fecha en que se declaró finalizada y después de que ambos países hicieran las últimas consultas internas respecto de algunos detalles de forma que estaban pendientes.

Conviene rescatar además, que todo el proceso fue acompañado de un dinámico mecanismo de información y consulta, mediante el cual se informó constantemente a los sectores productivos y a la sociedad civil en general, sobre los avances de la negociación. Se organizaron también, más de 100 reuniones con los sectores productivos, así como, eventos de información y consulta que involucraron a universidades, movimientos sociales, sectores empresariales y al Poder Legislativo.

- ✓ *El proceso de relaciones comerciales con países asiáticos -como Singapur y China, con quienes se han negociado acuerdos comerciales- es parte del interés de Costa Rica de extender sus mercados, diversificar la oferta exportadora y abrir mejores condiciones a la producción y la inversión costarricense; todo lo anterior enmarcado en una normativa actualizada y acorde con la realidad.*
- ✓ *Asimismo, busca establecer relaciones políticas y comerciales con economías dinámicas de alto desarrollo tecnológico.*

El proceso de negociación, permitió concretar un acuerdo integral, mutuamente beneficioso, que consolidará el acceso libre de aranceles para el 100% de los bienes y reducirá las barreras al comercio de bienes y servicios entre los dos países. Además, es el resultado del arduo trabajo realizado por negociadores del Ministerio de Comercio Exterior, funcionarios de diversas entidades públicas reunidos como equipo nacional y la amplia participación de los sectores productivos y civiles del país. Gracias al esfuerzo conjunto de todos ellos en el proceso de negociación se logró consolidar una posición nacional, que permitirá afianzar la inserción de Costa Rica en los mercados más importantes del mundo.

2.4.9 Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y China

En la actualidad China es el segundo socio comercial en importancia para Costa Rica, justo después de los Estados Unidos. En 2009, se exportó a esa nación US\$ 767 millones. Además, este país se considera una economía emergente, con más de 1.200 millones de habitantes, de los cuales una cifra importante se consideran consumidores potenciales, convirtiéndose en el trampolín y punto focal de la inserción en Asia, una de las regiones con mayor crecimiento económico del mundo.

Con el objetivo de fortalecer las relaciones comerciales con los países asiáticos, Costa Rica ha continuado su política de comercio exterior para promover el acercamiento con importantes socios. Con la entrada en vigencia de este Tratado, Costa Rica contará con un instrumento adicional para la consolidación de mayores oportunidades comerciales y de inversión.

Ante esta realidad, en junio de 2007 Costa Rica entabló relaciones diplomáticas con la República Popular China, convirtiéndose esta fecha en el hito que marcó no solo el acercamiento político con esta nación asiática, sino que también se caracterizó por ser un período de fortalecimiento de las relaciones comerciales entre ambos países. Costa Rica y China han tenido un intercambio claramente cuantificado desde principios de los años 90; sin embargo, es a partir de la incorporación de esta última a la Organización Mundial del Comercio, que los flujos comerciales han ido en constante crecimiento.

En este sentido y ante la existencia de una relación comercial de más de US\$ 1.400 millones anuales, a partir de enero de 2009 los gobiernos de Costa Rica y China decidieron iniciar la elaboración de un estudio para determinar la factibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los dos países. En julio de 2009, el Grupo de Trabajo Conjunto (GTC) encargado de realizar el estudio de factibilidad, determinó que ambas economías tenían complementariedades importantes y recomendó a los gobiernos de ambos países dar inicio a la negociación del TLC.

Una vez analizados los resultados y después de realizar el proceso de consulta correspondiente, el 17 de noviembre de 2008, en el marco de la visita del Presidente Hu Jintao a Costa Rica, ambos gobiernos firmaron el Memorando de Entendimiento que lanzó la negociación de un TLC entre Costa Rica y la República Popular China.

La primera ronda de negociación se realizó en Costa Rica en enero de 2009 y tuvo como objetivo definir la estructura de trabajo, el calendario y los objetivos de la negociación. La segunda ronda, tuvo lugar en abril de 2009 en Shanghai, China y dio paso a la negociación de los diversos capítulos que comprendían el acuerdo, así como la definición del calendario de desgravación, los anexos de servicios e inversión y de contratación pública. La tercera y cuarta ronda, celebradas respectivamente en Costa Rica en junio y en Beijing en setiembre de 2009, sirvieron para avanzar en los temas normativos. Sin embargo, no es hasta la quinta ronda efectuada en Beijing en octubre de 2009, que se empezaron a lograr acuerdos en los diferentes capítulos. La sexta ronda celebrada en febrero de 2010, permitió acordar en su totalidad los temas que estaban pendientes, declarándose finalizada la negociación el 10 de febrero.

El proceso de negociación permitió concretar un acuerdo mutuamente beneficioso con el segundo socio comercial en importancia para Costa Rica, además de que otorgó un acceso inmediato al 99,6% de las exportaciones costarricenses a China.

2.5 Negociaciones comerciales regionales (Integración Económica Centroamericana)

El primer paso en las negociaciones comerciales se dio en los años sesenta, el cual se dirigió hacia la misma región centroamericana. Este proceso forma parte de las corrientes de establecimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y del proyecto de integración centroamericana. El objetivo principal era unificar las economías, impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Es así como a través del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se creó el MCCA.

El proceso comenzó bajo la presidencia de don Mario Echandi Jiménez, cuando el 13 de diciembre de 1960, se suscribió el marco jurídico que establece el MCCA; en ese momento se desarrolló la zona de libre comercio y se dio la adopción de un arancel externo común, asimismo, se sentaron las bases para la constitución de la Unión Aduanera.¹⁶

En 1961 se firmó en Managua, Nicaragua, un Tratado de Libre Comercio entre los países de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, pero, este entró en vigencia en diferentes momentos según la región, el 4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 29 de

¹⁶ SIECA. "Estado de situación de la Integración Centroamericana". Guatemala, Octubre, 2009. consultado en <http://www.sieca.org.gt>

julio de 1963 en Costa Rica. Este último oficializó el acuerdo mediante la Ley 3150, la cual se publicó en Costa Rica en el diario oficial la Gaceta N. 207 del 23 setiembre de 1963, bajo la administración de Francisco José Orlich Bolmarcich.

Los alcances de este Tratado concedieron libre comercio en todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas limitaciones comprendidas en su Anexo A¹⁷, que se refiere principalmente a café sin tostar y azúcar.

La región logró acordar fuera de dicho anexo el 99% de los productos, además de alcanzar una normativa común y moderna en todos los temas importantes relacionados con el comercio.

Durante las décadas posteriores, el comercio intrarregional creció en forma dinámica a pesar de las crisis económicas, políticas y militares que experimentó la región. Estos esfuerzos de integración económica, se complementaron en los años noventa con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con la consagración de una visión más pragmática y futurista, con miras a lograr convertir a Centroamérica en una región de “Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”.

El 13 de diciembre de 1991 se firmó el Protocolo de Tegucigalpa de Reformas a la Carta de la ODECA, por parte de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, el cual es un instrumento que constituye el marco jurídico y ordenamiento institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En 1993, los cinco países fundadores del esquema de integración económica aprobaron el Protocolo de Reformas al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Guatemala, con el propósito de adecuar dicho esquema a las nuevas necesidades y características de las economías regionales.

Los esfuerzos por lograr la integración en la región han continuado a lo largo de estos 50 años; es así como a inicios de los noventa los países centroamericanos dinamizaron algunos otros aspectos, como es el caso de compromisos más formales en materia de aduanas y aranceles, con el nacimiento de la Unión Aduanera. Esta fue propulsada inicialmente por El Salvador y Guatemala en 1992, ocho años más tarde se integraron Nicaragua y Honduras, y en junio de 2002 lo hizo Costa Rica.

En marzo de 2002, durante la administración de don Miguel Ángel Rodríguez, se aprobó en conjunto con los presidentes centroamericanos, un plan de integración diseñado por los Ministros de Comercio de la región. Este definió una serie de objetivos, entre ellos la aprobación de una serie de instrumentos normativos tales como: armonizar el arancel centroamericano, integrar al libre comercio los pocos

¹⁷ SIECA. “Estado de situación de la Integración Centroamericana”. Guatemala, Octubre, 2009. consultado en <http://www.sieca.org.gt>

productos que quedan excluidos del libre comercio regional, llevar adelante una serie de negociaciones comerciales internacionales, e impulsar la facilitación del comercio y la eliminación de las restricciones vigentes.

En marzo de 2003, entró en vigencia el Mecanismo Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales, a través del cual se estableció un mecanismo moderno y ágil para enfrentar las diferencias comerciales e impedir que se prolonguen indefinidamente en el tiempo. Dicho mecanismo fue actualizado en 2006.

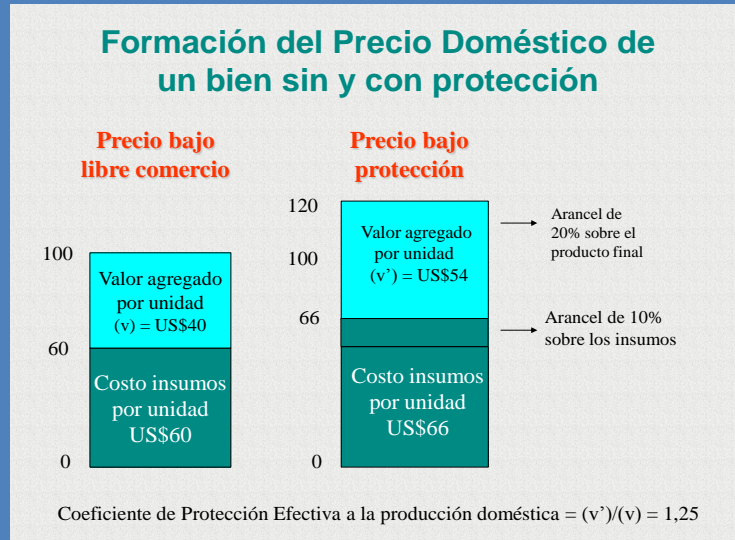
Uno de los hechos más relevantes en este proceso de negociación, es el progreso en la consolidación de una zona de libre comercio, con la completa liberalización del comercio de todos los bienes agrícolas e industriales, con la sola excepción del café tostado y sin tostar, azúcar de caña, alcohol etílico y bebidas alcohólicas y derivados de petróleo, en los que no existen mayores intereses comerciales al interior de la región. Los avances en la integración en materia de armonización arancelaria entre los cinco países, a la fecha rondan el 94% de los productos.

Gracias a todo los esfuerzos en materia de integración, la región centroamericana cuenta con una normativa acorde con los estándares internacionales y otros acuerdos comerciales vigentes en los diferentes temas relacionados con el comercio tales como: normas de origen; prácticas desleales de comercio; medidas de salvaguardia; medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización y un mecanismo centroamericano de solución de controversias comerciales moderno y ágil.

- ✓ *Los esfuerzos por establecer el Mercado Común Centroamericano y el proyecto de integración económica de la región constituyeron el primer paso de Costa Rica en las negociaciones comerciales.*
- ✓ *Uno de los hechos más relevantes en este proceso es el progreso en la consolidación de una zona de libre comercio, con la liberalización del comercio de todos los bienes agrícolas e industriales, -excepto café tostado y sin tostar, azúcar de caña, alcohol etílico y bebidas alcohólicas y derivados de petróleo, donde no existen mayores intereses comerciales al interior de la región.*
- ✓ *A nivel centroamericano se cuenta con normativa acorde con los estándares internacionales y otros acuerdos comerciales vigentes en los diferentes temas relacionados con el comercio, incluyendo un mecanismo para la solución de controversias comerciales moderno y ágil.*

RECUADRO 1. Protección efectiva en contra de las importaciones

Muchas veces los países pequeños deciden establecer barreras en contra de las importaciones (arancelarias o no arancelarias) como incentivo para que sus empresarios produzcan para el mercado interno, y así sustituir importaciones. Para entender cómo el proteccionismo contra las importaciones incentiva al productor nacional a producir para el mercado interno, conviene utilizar un ejemplo, tal como el que se presenta en la figura que sigue.



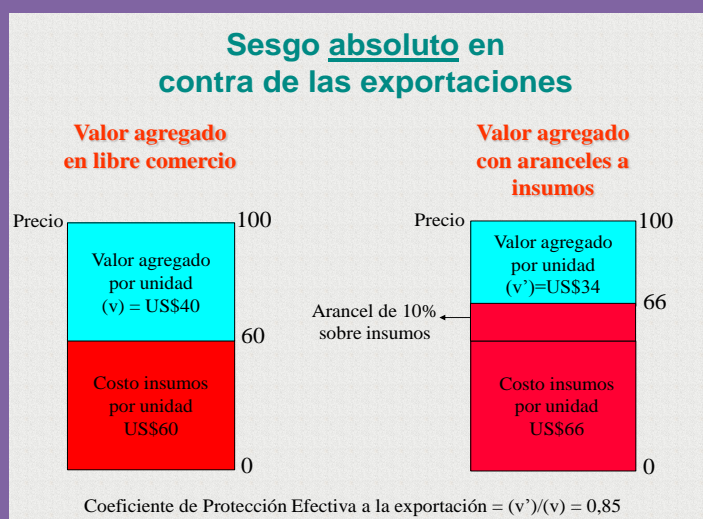
Supóngase que bajo libre comercio (es decir, sin aranceles ni barreras no arancelarias contra las importaciones) un consumidor local quisiera importar un determinado bien al precio de 100 dólares. La estructura de costos de esta producción indica que, bajo los mejores estándares o niveles de productividad, la misma genera un valor agregado de 40 dólares por cada unidad producida y utiliza 60 dólares en la compra de todos los insumos necesarios para la producción. Si un productor local quisiera producir el bien y competir contra las importaciones, éste puede hacerlo siempre y cuando su precio sea igual o inferior a 100 dólares. Ahora bien, si el gobierno decide establecer un régimen proteccionista para incentivar la producción local de bienes que sustituyan importaciones (permitiendo que productores ineficientes produzcan estos bien a costos mayores a los internacionales), esta política tendrá un impacto directo y positivo sobre la rentabilidad del productor local.

Como se ve en la figura de arriba, si bien los insumos importados ahora deben de pagar un impuesto del 10 por ciento, las importaciones del bien objeto de estudio deberán pagar un arancel aún mayor (20 por ciento). En este escenario, el valor agregado por unidad producida que puede generar el productor local gracias al régimen proteccionista, es mayor que el que podría generar en un régimen de libre comercio. Es decir, el régimen proteccionista protege efectivamente al productor local de la competencia externa. Esta protección efectiva se puede estimar por medio del coeficiente de protección efectiva a la producción doméstica, el cual en este caso es igual a 1,25. En otras palabras, el producir para el mercado local en un régimen proteccionista, permite al empresario local obtener un 25 por ciento más de valor agregado, medido a precios domésticos, respecto a la alternativa de operar en un régimen de libre comercio.

RECUADRO 2. Sesgos absolutos y relativos en contra de las exportaciones

El establecimiento de una barrera en contra de las importaciones de cualquier producto (arancelaria o no arancelaria) puede interpretarse como un incentivo al empresario nacional para producir este producto y para venderlo en el mercado interno, y así sustituir importaciones. Esta barrera, la cual es establecida con el propósito específico de favorecer la sustitución de importaciones, tiene el inconveniente de producir, al menos, dos efectos negativos sobre el esfuerzo exportador del país que impone tal barrera, en especial si éste es un pequeño como Costa Rica.

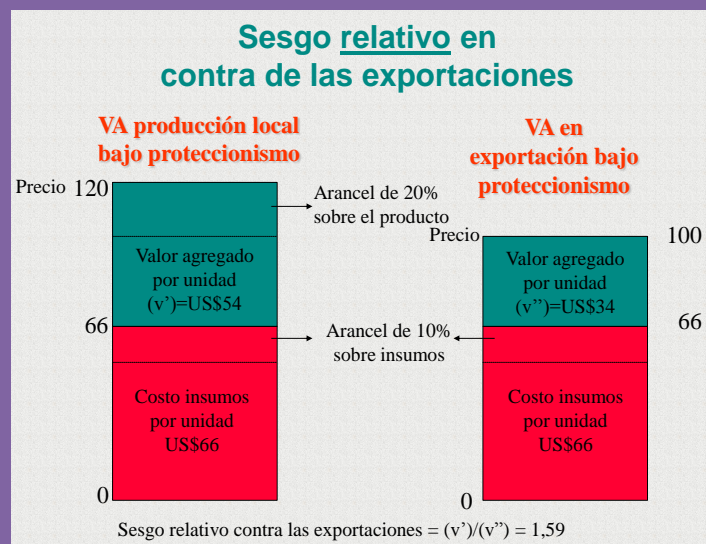
En primer lugar, si la barrera se establece en contra de la importación de insumos, materias primas o bienes de capital, su costo resta competitividad a aquellas actividades productivas locales que emplean dichos insumos y bienes de capital en sus respectivos procesos productivos (sean éstos en actividades de exportación tradicional o no tradicionales), toda vez que este costo no puede ser trasladado al consumidor internacional, en el caso de un país pequeño. A este desincentivo se le conoce con el nombre de sesgo *absoluto* en contra de las exportaciones.



La figura anterior, muestra un ejemplo de cómo se produce el sesgo *absoluto* en contra de las exportaciones y cómo éste puede ser medido. Supóngase que bajo libre comercio (es decir, sin aranceles ni barreras no arancelarias contra las importaciones) un consumidor local puede importar un determinado bien al precio de 100 dólares. La estructura de costos de esta producción indica que, bajo los mejores estándares o niveles de productividad, la misma genera un valor agregado de 40 dólares por cada unidad producida y utiliza 60 dólares en la compra de todos los insumos necesarios para la producción. Si un productor local quisiera exportar el bien, éste puede hacerlo siempre y cuando su precio sea igual o inferior a 100 dólares. Ahora bien, si el gobierno decide establecer un régimen proteccionista para incentivar la producción local de bienes que sustituyan importaciones (permitiendo que productores ineficientes produzcan estos bien a costos mayores a los internacionales), esta política tendrá un impacto directo y negativo sobre el desempeño del exportador local. Como se ve de la figura de arriba, los insumos importados ahora deben de pagar un impuesto del 10 por ciento, con lo que el valor agregado por unidad producida que puede generar el exportador local se reduce a 34 dólares, ya que dicho productor no puede trasladar este costo adicional a su clientes en el exterior (país pequeño, tomador de precios). De esta forma, la protección a las empresas sustitutivas de las importaciones genera un desincentivo (sesgo *absoluto*) en contra del esfuerzo exportador, al hacer que el valor agregado generado bajo el régimen proteccionista, cuando la producción local se exporta al exterior, sea menor al valor agregado que se generaría en un régimen de libre comercio. Este sesgo se estima por medio del coeficiente de protección efectiva a la exportación, el cual en este caso es de 0,85. En otras palabras, el producir para el mercado de exportación en un régimen proteccionista, permite al empresario local obtener tan sólo un 85 por ciento del valor agregado que éste obtendría de operar en un régimen de libre comercio.

RECUADRO 2. (continuación)

Por otra parte, como la barrera contra las importaciones hace artificialmente más atractivo para cualquier empresario el producir para el mercado interno en lugar de exportar, dicha barrera crea otro tipo de sesgo en contra de las exportaciones, al cual se le conoce como sesgo *relativo* en contra de las exportaciones. Esta situación se presenta en la gráfica de abajo. Siguiendo el ejemplo anterior, el establecimiento del régimen proteccionista para incentivar la producción local de bienes que sustituyan importaciones, permite al productor local obtener un valor agregado muy superior al que obtendría bajo libre comercio (54 dólares versus 40 dólares) y mucho mayor al que obtendría este mismo productor de exportar su producto (54 dólares versus 34 dólares). Así, es claro que la protección a las empresas sustitutivas de las importaciones genera otro desincentivo al esfuerzo exportador, en adición al sesgo *absoluto* en contra de las exportaciones. Es decir, genera un sesgo *relativo* en contra del esfuerzo exportador. En otras palabras, el productor local preferirá producir para el mercado local (protegido) que para el mercado internacional. El sesgo *relativo* en contra de las exportaciones se puede medir por medio del coeficiente de sesgo relativo contra las exportaciones, el cual en este caso es de 1,59. En otras palabras, el producir para el mercado local en un régimen proteccionista, permite al empresario local obtener un 59 por ciento más de valor agregado que el que éste obtendría si decidiera exportar su producto al mercado internacional.



RECUADRO 3. Análisis de traslado: ¿Como la protección grava las exportaciones?

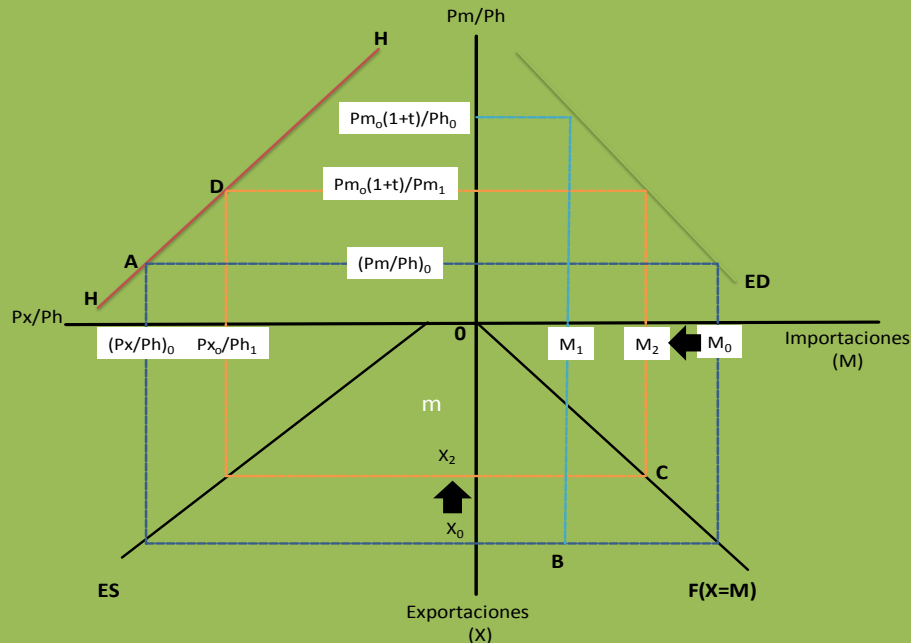
Un enfoque para estudiar el desincentivo de las barreras a las importaciones impuestas por un país pequeño sobre sus propias exportaciones, es el denominado análisis del traslado (*shifting analysis*). Este enfoque consiste en un análisis de equilibrio general, el cual se basa en el Teorema de Simetría de Lerner (1936), el cual muestra que toda barrera en contra de las importaciones se traslada como un impuesto implícito sobre las exportaciones del país que impone dicha barrera.

La siguiente representación gráfica tiene el doble propósito de aclarar la manera como la protección a las actividades sustitutivas de importaciones grava a las exportaciones y así mostrar las ganancias en términos de aumento de las exportaciones que resultarían de un proceso unilateral de liberalización del comercio por parte de Costa Rica. Para simplicidad en la representación gráfica se adoptan los siguientes supuestos:

- a) La demanda por importaciones es independiente del precio de las exportaciones y la oferta de exportaciones no depende del precio interno de las importaciones.
- b) La balanza comercial está en equilibrio, de manera que el valor de las importaciones es igual al valor de las exportaciones.
- c) Existen tres clases de bienes en la economía, importados [m], exportados [x] y no comercializados [h]; y
- d) El mercado de bienes no comercializados está en equilibrio todo el tiempo (*market clearing condition*). En este mercado, los precios no están determinados directamente por los mercados internacionales.

El gráfico de abajo contiene cuatro cuadrantes. El primero muestra la demanda excedente por importaciones como una función inversa del precio relativo de los bienes importados y los bienes no comercializados. Una línea de 45 grados representa la condición de equilibrio en la balanza comercial en el cuarto cuadrante. El tercer cuadrante presenta la oferta excedente de exportaciones como una función directa del precio relativo de los bienes exportados y los bienes no comercializados. Finalmente, el segundo cuadrante representa la condición de equilibrio del mercado de bienes no comercializados, para todas las posibles combinaciones de precios relativos de bienes comercializados y bienes no comercializados (esto es, el precio de los importados con respecto al de los bienes no comercializado y el precio de los exportados con respecto al de los bienes no comercializados) que son compatibles con el equilibrio en el mercado de los bienes no comercializados.

Gráfico: Impuesto a las importaciones trasladado como un impuesto implícito a las exportaciones



Fuente: Gráfico 4.4 de Monge-González y González-Vega (1994)

RECUADRO 3. (continuación)

Notación:

P _m /P _h :	precio de los bienes importados (P _m) relativo a los no comercializados (P _h).
P _x /P _h :	precio de los bienes exportados (P _x) relativo a los no comercializados.
ED:	demanda por importaciones (demanda excedente).
ES:	oferta de exportaciones (oferta excedente).
OF:	línea de 45 grados desde el origen (a lo largo de este rayo, el comercio está balanceado, ya que el valor de las exportaciones es igual al de las importaciones)
HH:	combinaciones de precios relativos de importaciones y exportaciones que mantienen en equilibrio el mercado de bienes no comercializados. Esta curva es derivada de ED, ES y OF.

Comenzando en $(P_m/P_h)_0$, las importaciones serían M_0 y, con un comercio balanceado, las exportaciones X_0 ($=M_0$). Para que estas exportaciones sean ofrecidas, su precio relativo debe ser $(P_x/P_h)_0$, el cual corresponde al punto A en el segundo cuadrante. Como se supone que los gastos son iguales al ingreso (debido a que el comercio está balanceado), el punto A debe estar sobre la línea HH.

Partiendo de los precios y las cantidades indicadas con el subscrito *o*, se analiza ahora el caso cuando Costa Rica establece una tarifa sobre sus importaciones a una tasa *t*. La razón de precios de bienes importados a no comercializados aumenta de $(P_m/P_h)_0$ a $P_{m0}(1+t)/P_{h0}$. Se supone provisionalmente que el precio relativo de las importaciones aumenta en toda la proporción de la tarifa; esto es, se considera que no existe tarifa redundante. En el Gráfico, la tarifa tiene el efecto de reducir las importaciones a M_1 . Como el precio relativo de las exportaciones permanece constante, sin embargo, las exportaciones continúan en su nivel inicial de X_0 . Así, moviéndose fuera de la línea de balance del comercio (OF), se alcanza el punto B en el cuarto cuadrante. Esta situación muestra un exceso de oferta de bienes comercializados y un exceso de demanda por bienes no comercializados.

La condición de equilibrio requiere que el precio de los bienes no comercializados aumente para eliminar este exceso de demanda. Tanto P_x/P_h como P_m/P_h deben disminuir como consecuencia. De aquí que las exportaciones desestimuladas y las importaciones promovidas. Con un tipo de cambio dado, esto es equivalente a una apreciación real. Con el nuevo conjunto de precios relativos, $P_{m0}(1+tm)/P_{h1}$ y P_{x0}/P_{h1} , la economía está de regreso en equilibrio en el punto C en el cuarto cuadrante y en el punto D en el segundo cuadrante. Debido a que el punto D implica equilibrio en el mercado de bienes no comercializados, debe estar sobre la línea HH (Clements y Sjaastad, 1984 p.64). Este análisis puede ser extendido fácilmente a casos en los que exista un nivel dado de desequilibrio en la balanza comercial, unido con los correspondientes flujos de capitales, mediante el cambio de la línea OF.

Como el Gráfico muestra,

"el equilibrio general requiere que el precio de los bienes no comercializados aumente cuando se establece una tarifa a las importaciones, pero en menor proporción que la tarifa. La característica clave de HH es que la protección, al incrementar el precio relativo de los bienes importados, tiene la inevitable consecuencia de reducir el precio relativo de las exportaciones. Esta es la manera como la protección a la producción interna de bienes sustitutos de las importaciones grava a los exportadores" (Clements y Sjaastad, 1984, p.67).

El análisis anterior muestra que la protección a las actividades sustitutivas de importaciones equivale a un impuesto implícito a las actividades de exportación. Por lo tanto, las exportaciones se contraen en un monto igual a X_0X_2 .

Capítulo 3. Evolución de la institucionalidad del Comercio Exterior en Costa Rica

3.1 El Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO)

La principal institución vinculada a la política comercial externa durante el periodo 1968 a 1983 fue el Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO). Por medio de la Ley 4081 del 27 de febrero del año 1968, se crea el CENPRO como entidad de carácter estatal y con el objetivo de dar impulso a todas aquellas actividades que tuvieran como fin el fomento de las exportaciones y la promoción de inversiones. CENPRO comenzó a operar a partir del 1 de marzo de 1968.

Por medio de esta institución, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, se pretendía no sólo incrementar los ingresos de divisas mediante el desarrollo de nuevas actividades de exportación, sino también reducir la alta dependencia del país de los cuatro productos de exportación tradicionales, a saber el banano, azúcar, café y carne. Lo anterior, toda vez que las exportaciones de estos productos representaban dos terceras partes de las exportaciones totales de Costa Rica en 1968.

En lo que a fomento de exportación se refiere, el CENPRO realizaba dos labores básicas, una centrada en la asesoría al Gobierno en materia de política comercial y la otra propiamente centrada en la promoción de las exportaciones. En cuanto al fomento de las inversiones, por otra parte, el CENPRO se preocupaba en identificar oportunidades de inversiones industriales y agrícolas para ponerlas al alcance de los inversionistas, nacionales y extranjeros.

Para el fomento de las exportaciones, según lo indicado por la Ley, CENPRO tenía a cargo la ejecución de las siguientes funciones:

- Identificación de nuevos productos exportables;
- Formulación de programas para el desarrollo de la producción exportable, en relación con el programa de inversiones;
- Identificación de los problemas locales relacionados con las exportaciones, con la finalidad de facilitar los trámites de orden burocrático y crear la estructura adecuada para apoyar las exportaciones;
- Asistencia técnica a los exportadores;
- Realización de campañas de publicidad para difundir sus planes y proyectos;
- Realización de capacitación en materia de exportaciones, contando para ello con la ayuda de organismos internacionales;
- Colaboración con el Gobierno en la formulación de la política de comercio exterior, de conformidad con el interés nacional y los compromisos

centroamericanos, así como en las negociaciones comerciales con otros países o bloques de países;

- Coordinación entre el sector privado y el sector público en asuntos relacionados con la exportación;
- Contar con representación en las instituciones promotoras de exportaciones, tanto a nivel regional como subregional, para coordinar sus labores a esos niveles, cuando sea requería;
- Cooperación con el organismo regional o subregional que se establezca para planear las actividades de exportación a un nivel centroamericano;
- Recomendación de incentivos a la exportación fuera del área centroamericana, tales como subsidios, primas, bonificaciones, exenciones de determinados impuestos, así como carteras de financiación a costos reducidos.
- Investigación para abrir nuevos mercados a la exportación nacional;
- Propuesta de iniciativas en materia de convenios internacionales;
- Participar en los esfuerzos que se realicen para conseguir mejores precios en la producción exportable;
- Lograr el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica y de los recursos que puedan suministrar los organismos internacionales;
- Mantener información sobre mecanismos y otros requisitos que afectan las importaciones en otros países; y
- Tomar toda clase de iniciativas dirigidas al fomento de las exportaciones.

En cuanto al fomento de las inversiones, la Ley señalaba las siguientes funciones para el CENPRO:

- Identificar oportunidades de inversiones industriales y agrícolas, dirigidas especialmente a nuevas líneas de producción exportable, o que produzcan economías de divisas a través de sustitución de importaciones;
- Realización de estudios de oportunidades de inversión existentes, tanto en las dependencias nacionales como en los organismos regionales;
- Realización de estudios de factibilidad para nuevas inversiones;
- Difundir las oportunidades existentes entre los inversionistas potenciales;
- Mantener información general actualizada de interés para los inversionistas, entre otros:
 - Regulaciones concernientes a las nuevas inversiones;
 - Incentivos fiscales y de otra índole para las industrias;
 - Regulaciones para sociedades y empresas;
 - Disponibilidades y costos de mano de obra;
 - Localización apropiada para el establecimiento de nuevas actividades agrícolas e industriales;
 - Disponibilidad y costos de energía, agua y otros servicios; y
 - Requerimientos necesarios para que una industria sea aceptada como de ámbito centroamericano;

- Mantener información sobre estadísticas industriales del Mercado Común Centroamericano, e información al día sobre los proyectos aprobados para el establecimiento de nuevas empresas industriales;
- Recomendar medidas e incentivos para provocar la inversión de capital, tomando en consideración acuerdos regionales sobre esta materia;
- Establecer un sistema de información de y para firmas extranjeras importadoras e inversionistas, lo mismo que preparará el material respectivo y llevará a cabo campañas de promoción por correo, a través de contactos personales, mediante artículos en los periódicos y cualquier otro medio publicitario;
- Tomar todas las otras medidas que se estimen adecuadas para el fomento de las inversiones en nuestro medio, incluyendo información de mercados fuera del área centroamericana.
- Colaborar con los grupos locales de desarrollo económico, facilitándoles ayuda y asesoría.

El CENPRO operaba bajo la responsabilidad de un Consejo Directivo, el cual estaba integrado por los Ministros de Comercio Exterior, Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores y Culto, el Presidente Ejecutivo del Banco Central, el

Director Ejecutivo de la Cámara de representantes de la un representante Industrias y un la Cámara de

Asimismo, el financiaba actividades ingresos por sus servicios, se le el nacional, los donaciones que los créditos que autorización del CENPRO le correspondía

ventanilla única de comercio exterior, esto con el fin de centralizar y agilizar los trámites de importación y exportación. Para ello, las instituciones públicas que intervenía en estos trámites acreditaban ante el CENPRO a los representantes necesarios, con suficientes facultades de decisión. Era la única entidad autorizada para emitir y distribuir los formularios únicos de importación y exportación y las fórmulas necesarias para el trámite en el sistema de ventanilla única de comercio exterior y las aduanas. Sin embargo, tenía la facultad de delegarlo en otra

CENPRO, un representante Agricultura, un Cámara de Comercio, de la Cámara de representante de Exportadores.

CENPRO, CINDE, COMEX y PROCOMER fueron las cuatro principales instituciones que trabajaron vinculadas al desarrollo de la política comercial de Costa Rica durante la Estrategia de Apertura Comercial.

CENPRO sus con los el cobro de los fondos que asignaban en presupuesto aportes y las podía obtener y contratava previa Consejo Directivo. Al administrar un sistema de

entidad pública o en una privada sin fines de lucro y declarada de interés público, conforme a los términos que se fijaran en el convenio respectivo.

El CENPRO dejó de funcionar como institución en el año 1996, cuando se aprueba la ley 7638, mediante la cual se establece al Ministerio de Comercio Exterior como ente rector del sector exportador del país y se crea la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Esta última institución fue concebida con la finalidad de concentrar en una sola organización las funciones que hasta entonces correspondían al Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO), a la Corporación de Zonas Francas de Exportación y al Consejo Nacional de Inversiones.

Hasta 1983,
CENPRO impulsó
el fomento de las
exportaciones y la
promoción de las
inversiones.

3.2 La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE)

La preocupación por el futuro de Costa Rica por parte de un grupo de empresarios, académicos y otras destacadas figuras del acontecer nacional a inicios de la década de los 80's, dio origen a una organización que cumple 25 años: la Coalición Costarricense de Iniciativas en Desarrollo (CINDE).

Esta sección presenta una reseña histórica de esta organización, por lo tanto no se pretende brindar una evaluación de la labor desempeñada por CINDE desde su fundación, como tampoco un análisis de su impacto en el desarrollo económico de Costa Rica durante estos años. A través de la secuencia de hechos, acciones y tareas más importantes emprendidas por CINDE en este periodo, se mostrará la forma en que se fue consolidando la institución y su accionar en el desarrollo del país, hasta permitirle hoy día a Costa Rica tener una organización ejemplo a nivel mundial en la atracción de inversiones extranjeras. Los informes mundiales de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) han señalado a Costa Rica como uno de los seis países más exitosos en materia de atracción de inversiones y han mencionado directamente a CINDE como una “agencia de promoción de primera línea” que ha logrado colocar a Costa Rica en un espacio de desarrollo más dinámico y ha canalizado la inversión extranjera hacia sectores donde el país es más competitivo.

3.2.1 Contexto histórico

CINDE fue parte fundamental de toda la concepción de un nuevo desarrollo económico basado en el crecimiento industrial y en exportaciones no tradicionales. CINDE no fue un asunto de espontaneidad o decisiones a la ligera. Por el contrario, su surgimiento aparece inmerso dentro de todo un esfuerzo coordinado donde se buscó enrumbar a Costa Rica hacia el desarrollo. CINDE ayudó a crear la infraestructura institucional que sustenta el modelo de atracción de inversiones y exportaciones no

tradicionales. A inicios de los 80's el café, el banano, el azúcar y la carne eran los principales productos de exportación costarricenses. Hoy, la oferta exportadora se ha diversificado siendo los circuitos integrados, las partes para computadora, el banano, la piña y los equipos de infusión y transfusión de sueros, en ese orden, los principales rubros. La inversión extranjera directa pasó de \$53 millones en 1980 a \$1.888 en el 2007; en términos per cápita la IED que fue de \$23 en 1980 llegó a \$421 en el 2007. Las exportaciones pasaron de \$1.000 millones en 1980 a sumar \$9.343 millones en el 2007, aportando la industria manufacturera el 67 por ciento; solo en servicios (excluyendo turismo), la ventas en el extranjero sumaron \$1.633 millones en el 2007, más que duplicando las alcanzadas cinco años atrás.

La labor emprendida por CINDE en todo este proceso de transformación del aparato productivo es clave. "CINDE se ha convertido en un centro de ideas, de cultivo de la razón, de planeamiento estratégico, ayudando a los partidos democráticos mayoritarios, gobernantes alternativos de este país a lo largo de un periodo de su historia, a concertar, a aclarar ideas, a sintetizar soluciones y a inducir cambios en aspectos significativos del diario quehacer"¹⁸.

CINDE se gesta en un contexto histórico particularmente complicado. Entre 1981 y 1982 Costa Rica atravesó la peor crisis económica vivida desde la Gran Depresión de 1930. Sus repercusiones se sintieron durante toda la década y más allá, no en vano a los 80's se les ha llamado la "década perdida".

El modelo económico imperante de sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro como también se le conoce, comenzó a evidenciar claros signos de deterioro desde mediados de los años setentas, no solo por aspectos propios de agotamiento del modelo en sí, sino también por elementos de carácter externo (shocks). Como señala Lizano (1999), en Costa Rica "el modelo original de desarrollo "hacia adentro" evolucionó hacia otro basado en el gremialismo, el paternalismo y el populismo (GPP). Este andamiaje político se sustentaba en la alianza entre la burocracia estatal y los sindicatos del sector público, de una parte, y los grupos de presión laborales y empresariales que usufructuaban las rentas, los subsidios y las transferencias, de otra. Las empresas tenían, en realidad, poco interés en la reforma y la modernización del Estado. Esto por cuanto, los costos adicionales, originados en la ineficiencia y el tamaño del Estado (burocratización y salarios), no les causaban grandes problemas. Gracias al proteccionismo, podían trasladarlos [los costos] al consumidor, quien en última instancia siempre pagaba los platos rotos de esta alianza".

A esto se unió un manejo inadecuado de las finanzas públicas. El monto del gasto público se incrementó demasiado como consecuencia de los ingresos públicos transitoriamente más elevados, resultado del comportamiento alcista de los precios de exportación del café. El problema fue que cuando dicha bonanza pasó no fue posible, políticamente, disminuir la gran mayoría de los rubros del gasto público. De

¹⁸ CINDE. Acta de Asamblea General de Asociados de enero 1998.

esta manera, las erogaciones estatales se hicieron más inflexibles, lo cual generó presiones crecientes sobre las finanzas públicas. Adicionalmente, el aumento en el precio del petróleo y el aumento en las tasas de interés del eurodólar (moneda en la que estaban la mayoría de deudas de Costa Rica) implicaron para el país un mayor gasto en pagos por interés. Para hacer frente a esta situación se echó manos al financiamiento inflacionario del Banco Central y al “estrujamiento” del sector privado por parte del sector público.

El aumento en el precio del café no hizo más que posponer la crisis hasta el fin de la década de 1970, ya que “el modelo había engendrado los gérmenes de su propio estancamiento” (Lizano, 1999). En 1981 se puso en evidencia el severo desbalance en los pagos del país en moneda extranjera y Costa Rica suspendió el pago del principal y los intereses de su deuda externa. Aunado a esto, enfrentó una pérdida del valor de su moneda respecto al dólar de los Estados Unidos sin precedentes, pues el colón pasó de 8,60 colones por dólar a 45 colones por dólar en pocos meses. Esto significó la pérdida de capital de trabajo y por consiguiente la quiebra de cientos de empresas, lo que inevitablemente se tradujo en desempleo.

Los indicadores económicos de ese época dibujan la grave situación vivida: el PIB per cápita medido en términos reales cayó un 15 por ciento, la inflación alcanzó un 65 por ciento en 1981 y el 82 por ciento un año después, el porcentaje de familias pobres pasó de 20,8 por ciento en 1980 a 48,1 por ciento en 1982, el desempleo prácticamente se duplicó, pues pasó de una tasa del 5,9 por ciento en 1980 a 9,4 por ciento en 1982¹⁹ y el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB llegó al 15,4 por ciento este último año.

A esta situación hay que sumarle el efecto negativo que tuvo en el comercio intraregional la inestabilidad política y social que vivía la región, caracterizada por conflictos armados en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Por tal razón la exportaciones al Mercado Común Centroamericano habían caído considerablemente, pasando de \$270 millones en 1980 a \$167 en 1982, equivalente a una reducción del 38 por ciento²⁰.

La encrucijada en que estaba Costa Rica era grande. O adoptaba una nueva estrategia de desarrollo que le permitiese superar la crisis a través de la apertura de nuevos mercados de exportación o sumía a su población en la pobreza. En ese momento, el país no tenía ni infraestructura institucional apropiada, ni estrategia o plan contingente para promover las exportaciones.

La Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID) estaba por su parte muy interesada en promover el cambio de modelo económico, esto como parte de su

¹⁹ El desempleo en el trienio 1981-1983 fue del 9 por ciento en promedio al año.

²⁰ Para la región como un todo, la caída en ese mismo periodo fue del 32 por ciento.

estrategia de ayuda económica externa para el desarrollo de los países como elemento de lucha contra el comunismo. La oposición del gobierno de los Estados Unidos al régimen sandinista de Nicaragua lo motivó a brindarle apoyo al resto de Centroamérica como estrategia para combatir la expansión del comunismo en la región, de lo cual Costa Rica sacó provecho. Fox y Monge (1999) señalan otros dos factores que motivaron la ayuda de los Estados Unidos hacia Costa Rica: este país era la democracia más destacada de la región y al gobierno norteamericano le interesaba que Costa Rica reanudara el pago de su deuda externa pues serviría como modelo y contribuiría a que otros países también retomaran el pago de sus deudas.

3.2.2 La concepción de una idea

En 1982, en medio de una situación económica y social muy complicada para Costa Rica, Daniel Chaij, director en ese entonces de la sede de USAID en Costa Rica, tiene la idea de que el sector privado costarricense debe jugar un papel más activo en la discusión y toma de decisiones sobre el futuro económico y social de este país, por ejemplo, en temas como la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa. El Sr. Chaij comunica su idea a Richard Beck, empresario de gran trayectoria, fundador de Atlas Electrónica, presidente honorario de UCCAEP y ex presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica, quién acoge con todo interés dicha idea y asume el compromiso de buscar otras personas del sector privado costarricense con quien discutir el cómo implementarla.

Es así como Richard Beck contacta a otros compañeros con gran trayectoria en la empresa privada y/o en gobiernos anteriores y conforman un grupo de “pensadores” donde comenzaron a concebir la idea de CINDE. En este grupo estaba Jorge Manuel Dengo (gestor del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y exvicepresidente ejecutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y exvicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), Eduardo Lizano (expresidente del Banco Central), Jorge Rossi (exvicepresidente de la República y gerente general de CORMAR), Ernesto Rohrmoser (gerente general de la Corporación de Financiamiento Industrial Cofisa), Rodolfo Cortés (empresario agroindustrial), Guillermo von Breymann (exvicepresidente ejecutivo de Corporación Banex), Carlos Manuel Escalante Van Patten (arquitecto y miembro de la Junta Directiva de INCAE), Juan Rafael Lizano (expresidente de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria y también de la Unión Nacional de Cámaras-UCCAEP), además de Edwin Méndez y Carlos Araya Lizano, quienes ocupaban los cargos de Presidente de la Cámara de Comercio y Presidente de la Cámara de Industrias, respectivamente, en ese momento.

Durante casi un año, este grupo de visionarios se reunió semanalmente y a la hora del desayuno, la mayoría de las veces en el Hotel Europa, para discutir sobre cómo el sector privado podía participar más activamente en la definición y ejecución de políticas en materia de exportaciones e inversión extranjera. Bajo el olor del café y el sabor del gallo pinto, fueron concibiendo un plan y una institución que sería la promotora del sector privado, especialmente en áreas productivas para la

exportación. Daniel Chaij y Richard Beck desempeñaron un papel protagónico, fueron el motor en este proceso de concepción de CINDE. Eran insistentes en que todos asistieran a las reuniones y luego enfatizaban mucho en el papel que el sector privado debía tomar en un momento decisivo para el futuro de Costa Rica. Y es que si bien en los años 60 el Estado se constituyó en el promotor fundamental del desarrollo nacional, su expansión exagerada tuvo efectos perjudiciales para el país. Esto explica por qué el sesgo apolítico de CINDE como entidad encargada para impulsar el desarrollo que Costa Rica urgía.

Si bien la tarea de atraer inversiones se puede considerar como una función del sector público, la necesidad de evadir la burocracia y la búsqueda de más flexibilidad y agilidad en el proceso de toma de decisiones, elementos claves para el empresario, llevaron a conceptualizar a CINDE como una entidad de carácter privado. Esto resultó ser un factor clave para su éxito. En su debido momento, se evaluó si alguna de las cámaras empresariales tenía la capacidad de lograr este objetivo, pero tras intensas discusiones (elemento característico de estas reuniones) vieron que no era posible, pues todas tenían, lógicamente, intereses gremiales y la nueva entidad debería ser totalmente apolítica y sin interés gremial alguno. Su interés debía ser el país como un todo.

Luego de varios meses madurando la idea, el Sr. Chaij asumió el reto de resumir los resultados de las deliberaciones del grupo, llegando así con un borrador de la institución que podría crearse y que además fuera sujeto de una donación por parte de la USAID. El siguiente paso fue determinar quienes iban a manejar desde la Junta Directiva a la institución;

✓ *En sus primeros años, las acciones y programas ejecutados por CINDE fueron de diversa índole.*

✓ *La creación de una estructura institucional que diera soporte al sector exportador fue una labor muy importante de esta institución.*

✓ *Con el apoyo de CINDE se creó una nueva legislación de la que surgió el Contrato de Exportaciones, como medida para estimular la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales.*

✓ *Se promovió la creación del Consejo Nacional de Inversiones - para identificar y promover oportunidades de inversión-, y la Corporación Privada de Inversiones, para asistir en la capitalización del desarrollo y expansión de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica.*

estas personas iban a definir el camino a seguir. Su compromiso era de la mayor importancia para el éxito de la iniciativa. Para ello, Richard Beck sugirió nombres de personas altamente calificadas y comprometidas con el desarrollo del país, las cuales garantizaran la representatividad de diferentes sectores productivos, así como personas ligadas a los partidos políticos mayoritarios. Posteriormente, una comitiva del grupo de trabajo inicial fue, junto con Daniel Chaij, a vender la idea a Washington y ver si podían recibir la donación de USAID para echar andar la institución.

Fue así como luego de un intenso proceso de pensamiento y trabajo en equipo, el 29 de octubre de 1982 se crea CINDE como una organización sin fines de lucro, respaldada económicamente por una donación de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos dentro del programa de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe²¹ de la administración Reagan. La USAID financiaría a CINDE con un donativo inicial de poco más de \$11 millones el cual se hizo efectivo a partir de 1983, por medio de desembolsos que fueron llegando periódicamente.

El norte de trabajo de CINDE se definió de la siguiente forma, según consta en su Acta Constitutiva: el fortalecimiento de la libre empresa en el campo de la producción, la preservación de los valores democráticos del país y el apoyo de programas y proyectos específicos que pudieran traducirse en corto plazo en un ambiente más favorable para la inversión, la producción y el desarrollo para un mayor bienestar efectivo de todos los sectores de la sociedad.

CINDE se fundó como una asociación conformada, inicialmente, por un grupo de 10 profesionales y empresarios²², cifra que luego aumentó a unos 50 al cabo de cinco años. La figura legal de la asociación tiene la ventaja de una amplia representación, a través de la asamblea de asociados. Además, a diferencia de las fundaciones, son libres para elegir la cantidad de miembros de su junta directiva y la procedencia de los mismos, pero al igual que las fundaciones, están exentas del pago de impuestos.

El cambio de gobierno en mayo de 1982 significó una mayor conciencia de la importancia de una estrategia de desarrollo basada en el comercio internacional, lo cual favoreció el trabajo desplegado por CINDE. En 1983 el gobierno anunció su apoyo a la exportación de productos no tradicionales y la eliminación de todos los impuestos

²¹ La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) fue propuesta en febrero de 1982 por el Presidente Ronald Reagan como parte de un programa integral de política exterior "para promover la revitalización económica y facilitar la expansión de las oportunidades económicas en la región de la Cuenca del Caribe." Ciertas preferencias comerciales y otros beneficios se otorgaron a los países de la región en 1983 mediante la aprobación por el Congreso de EE.UU de la "Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe" la cual entró en vigencia el 1 de enero de 1984. Estas medidas arancelarias y de comercio, estaban destinadas a promover la revitalización económica y a expandir las oportunidades del sector privado de la Región de la Cuenca del Caribe.

²² Los socios fundadores de CINDE son: Carlos Araya Lizano, Richard Beck, Jorge Woodbridge, Jorge Omar Dengo, Guillermo Von Breyman, Samuel Stone Zemurray, Guido Fernández, Ernesto Rohrmoser, Edwin Mendez Mata y Sylvia Fernández Campabadal, según consta en el Acta Constitutiva de octubre de 1982.

relacionados con las actividades de agricultura y manufactura de estas exportaciones, dando inicio así a un proceso de apertura comercial que se ha extendido hasta hoy día. Esta apertura supuso el diseño e implementación de un paquete de políticas que buscaban la reducción del proteccionismo a la sustitución de importaciones, para lo cual, entre otras cosas, se redujeron significativamente las barreras a las importaciones y a las distorsiones en los mercados de bienes y factores domésticos.

También se otorgaron subsidios directos y otros incentivos a las exportaciones no tradicionales para compensar el sesgo antiexportador²³ que surgió con la sustitución de importaciones. Los esquemas de incentivos más importantes que se otorgaron desde el punto de vista de las exportaciones no tradicionales fueron tres: contrato de exportaciones, régimen de admisión temporal y ley de zonas francas (Monge-González, 1998). El Cuadro 5 resume los incentivos otorgados por cada uno de estos esquemas. Con el tiempo, se han ido eliminando los incentivos que otorgan algunos de estos regímenes y además se han generalizado otros a todas las actividades productivas del país.

Cuadro 5. Costa Rica: Incentivos a las exportaciones no tradicionales

RÉGIMEN	Exoneración del impuesto sobre la renta	Exoneración de aranceles a la importación	Exoneración de otros cargos a la importación	Otros beneficios
Contrato de exportación	Únicamente para las empresas que gozan de los beneficios antes de abril de 1992 ^{1/} .	Sí, según un reglamento al efecto.	Sí, según un reglamento al efecto.	No.
Admisión temporal	No	Suspensión de toda clase de tributos para mercancías destinadas al exterior.	Suspensión de todos los cargos para mercancías destinadas al exterior.	No.
Zonas francas	Sí, para las empresas que operan bajo el régimen, según zonas de desarrollo relativo y para las	Sí, para todos los bienes, con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley.	Sí, para todos los bienes, con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley.	Exención de impuesto de: ventas y consumo, territorial, traspaso de bienes. Exención de tributos sobre las

²³ Establecimiento de barreras (arancelarias o no arancelarias) en contra de la importación de insumos, materias primas o bienes de capital como incentivo al empresario nacional para producir este bien y venderlo en el mercado interno. Tiene la desventaja de que resta competitividad a aquellas actividades productivas locales que utilizan dichos insumos o bienes de capital en sus respectivos procesos productivos. Además, hace artificialmente más atractivo producir para el mercado local que para el de exportación.

RÉGIMEN	Exoneración del impuesto sobre la renta	Exoneración de aranceles a la importación	Exoneración de otros cargos a la importación	Otros beneficios
	empresas desarrolladoras existentes. No para las nuevas empresas desarrolladoras de parques industriales.			remesas al exterior. Exención de tributos y patentes municipales. Libre manejo y tenencia de divisas. 15 por ciento de bonificación sobre el monto pagado de salarios a las empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo.

1/El beneficio expiró el 31 de octubre de 1996

Fuente: Monge-González (1998).

3.2.3 Los primeros pasos

CINDE inicia operaciones formalmente el 11 enero de 1983. El equipo de trabajo lo conformaron tan solo 4 personas, una de ellas Fernando Naranjo, quien fue el primer director ejecutivo de la institución y ocupó el cargo durante los tres primeros años.

Las primeras instalaciones de CINDE fueron facilitadas temporalmente por Banco Banex, en su edificio del centro de San José, donde les prestaron dos oficinas. En este lugar operó tan solo algunos meses para luego trasladarse, también por poco tiempo, al Edificio Cristal. De allí pasó al Edificio Ovni, donde alquilaron un piso completo y lo remodelaron. Estuvieron allí hasta 1990, año en que la institución adquiere su propio edificio en el noroeste de la capital, en La Uruca, contiguo al Puente Juan Pablo II. Su siguiente traslado fue en el 2004 al oficentro Plaza Roble, en Escazú, donde opera actualmente.

El primer año de actividades de CINDE fue para organización y acomodo. En 1984 incrementó considerablemente su actividad. Ese año se caracterizó por un rápido crecimiento institucional, una mayor diversidad y alcance de sus tareas y una proyección más eficaz y duradera de la institución en la vida nacional.

La creación de una estructura institucional que diera soporte al sector exportador fue una labor muy importante de CINDE durante sus primeros años. De hecho, entre 1986 y 1987 comenzó a permear en los diferentes gobiernos para realizar algunos proyectos que beneficiaran a toda la sociedad. En asocio con el sector público, apoyó la creación del Ministerio de Exportaciones (antecesor del Ministerio de Comercio Exterior-COMEX). Anterior a estos años, lo que existía era un programa de fomento a

las exportaciones (Minex), adscrito a la Presidencia de la República y financiado con fondos externos (provenientes del USAID). En 1986 se crea el Ministerio de Comercio Exterior²⁴ y por primera vez, se asignan fondos públicos para financiar el funcionamiento de ese Ministerio. Con ello se sientan las bases para el nacimiento de una política en materia de comercio exterior en Costa Rica. Diez años después, se avanza sustancialmente en el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada al comercio internacional, mediante la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) en 1996.²⁵

También con el apoyo de CINDE se creó una nueva legislación de la que surgió el Contrato de Exportaciones²⁶, como medida para estimular la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales. El contrato de exportaciones ya era una realidad en 1985, momento en el cual habían sido tramitados y puestos en vigor más de 100 contratos. Además, se promovió la creación del Consejo Nacional de Inversiones, encargado de identificar y promover las oportunidades de inversión en los sectores agrícola e industrial, y la Corporación Privada de Inversiones, entidad financiera de carácter privado, creada específicamente para asistir en la capitalización del desarrollo y expansión de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica²⁷.

En la mitad de 1980 CINDE se perfila como un ente de gran poder de convocatoria y acción, capaz de aglutinar esfuerzos de todos los sectores. Por ejemplo en 1984 participó en la conferencia de Miami sobre la Cuenca del Caribe, donde el Presidente de Costa Rica en ese momento, Sr. Luis Alberto Monge, participó incluso como orador. La delegación nacional la conformaron representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, también del sector privado y gobierno. CINDE, que se había previsto como un programa de 3 años de duración, adquiere en 1984 un perfil permanente.

²⁴ Creación contenida mediante Ley de Presupuesto Extraordinario No. 7040. Posteriormente, en la Ley de Presupuesto No. 7055 del 11 de diciembre 1986, se establece que el COMEX sería el rector del sector de comercio exterior, encomendándosele en ese entonces "la formulación, planificación y la dirección de las políticas de comercio exterior, de inversiones y de cooperación económica externa en materia de comercio exterior".

²⁵ Ley 7638 de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. Octubre, 1996.

²⁶ Los contratos de exportación eran un mecanismo mediante el cual se otorgaba la exención total del pago de impuestos sobre las importaciones de insumos, materias primas y bienes de capital realizadas por parte de las empresas exportadoras de productos no tradicionales, así como la exención total del pago de impuestos sobre la renta producto de tales exportaciones por un periodo de 12 años. Se otorgaba a aquellas empresas que generaban al menos un 35 por ciento de valor agregado nacional en sus procesos productivos.

²⁷ CINDE donó el capital inicial para la creación de la Corporación Privada de Inversiones (CPI). Su participación accionaria fue del 51 por ciento, misma que vendió en 1999 pues CINDE necesitaba recursos y debió buscar mayor liquidez en su patrimonio. De esta venta obtuvo \$10,9 millones.

- ✓ *En el plano internacional CINDE asumió un rol activo, con incidencia en otros países que le pedían información y asistencia para organizar labores similares.*
- ✓ *Comenzó a incursionar en otras áreas más allá de la promoción de exportaciones, a través de la "Preparación de Estudios", que sirvieran como base de planes de acción concretos en temas estratégicos que la administración pública implementara para hacer más expeditas y efectivas sus labores de gobierno.*
- ✓ *Hacia finales de los años ochenta, CINDE trabajó mano a mano con algunas entidades estatales, proporcionando capacitación y un convenio para facilitar las visas de ingreso a Costa Rica para potenciales inversionistas, entre otros.*

En el plano internacional CINDE asumió un rol activo para fundar la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), cuya sede se estableció en Costa Rica²⁸. Más aun, CINDE comienza a tener incidencia en otros países, pues empresarios de Centroamérica y algunos del Caribe que habían promovido organizaciones similares en sus naciones, le pedían información y asistencia para la organización de sus labores.

La Coalición comienza a incursionar en otras áreas más allá de la promoción de exportaciones. Esto a través de lo que se denominó "Preparación de Estudios", cuya idea fue que sirvieran como base de planes de acción concretos que una nueva administración (Luis Alberto Monge concluía su mandato en mayo 1986) debería implementar para hacer más expeditas y efectivas sus labores de gobierno. O sea, al cabo de 3 años CINDE ya comienza a participar en la elaboración de temas estratégicos que trascienden la promoción de exportaciones. "Esta concepción de CINDE como fuente de discusión, análisis, estudio y preparación de planes y programas de acción que facilitará el desarrollo nacional, presenta la posibilidad de ser más, pero mucho más, que una simple organización de promoción"²⁹.

La apertura de oficinas en el exterior para la promoción de inversión extranjera directa fue acelerada. En 1985 se abrieron 5 oficinas: Nueva York, Atlanta, Los Ángeles, Milán y París. En 1987 ya había también una en Chicago y otra en Alemania. En 1988 se abrió una en Holanda. Ese mismo año los esfuerzos

²⁸ FEDEPRICAP es una organización sin fines de lucro, activa aun, cuyo propósito fundamental es fortalecer la unidad y la cohesión del sector empresarial regional. Reúne a la más amplia representación de los sectores productivos de toda la región

²⁹ Richard Beck, Presidente CINDE. Memoria 1985

llegaron a tierras asiáticas, con la apertura de oficinas en Hong Kong y dos años más tarde en Taiwán. En promedio, se abrieron 2 nuevas oficinas por año durante un periodo de 5 años.

Aunado a la apertura de oficinas, se dio un trabajo mano a mano con algunas entidades estatales hacia finales de los ochenta. Por ejemplo, con el Ministerio de Relaciones Exteriores se acordó que CINDE capacitaría a los agregados comerciales de las embajadas en Europa sobre las acciones que fortalecieran la llegada de capital y tecnología foránea. Además, se suscribió un convenio con la Dirección de Migración y Extranjería con el propósito de facilitar las visas de ingreso a Costa Rica de aquellos potenciales inversionistas.

En 1987 participó en el impulso y elaboración de estudios sobre la carencia de techo industrial para alojar la inversión extranjera, las dificultades que mostraban las aduanas nacionales y los obstáculos que planteaban a las exportaciones, los problemas del transporte de carga.

En el campo agrícola se trabajó a nivel de leyes e infraestructura. En 1987 CINDE se involucró en un programa para mejorar la Terminal de carga aérea del Aeropuerto Juan Santamaría y el fortalecimiento del laboratorio de análisis foliar y suelos de la Universidad de Costa Rica, mediante la donación de equipo para mejorar los servicios que demandaban los agricultores nacionales.

3.2.4 Principales programas de la década de 1980

En sus primeros años, las acciones y programas ejecutados por CINDE fueron de diversa índole. Se comenzó a trabajar en diferentes frentes y luego, con el tiempo, se fueron seleccionando aquellos sectores donde Costa Rica tenía ventaja competitiva. Los primeros programas tuvieron una alta tendencia agrícola y agroindustrial, aunado a programas de capacitación de recursos humanos. Los principales programas fueron:

1. <u>Apoyo a la labor de los micro y pequeños empresarios:</u>	Programa de Organizaciones Privadas Voluntarias (OPV)
2. <u>Atracción de inversiones:</u>	Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones (PIE)
3. <u>Capacitación al recurso humano que requerían las empresas y el país para adoptar con éxito el nuevo modelo de desarrollo:</u>	Programa de Capacitación (PROCAP)
4. <u>Impulso al sector agrícola y agroindustrial:</u>	Consejo Agropecuario Agroindustrial Privado (CAAP)

Se puede mencionar un quinto programa, que sin bien no estaba ligado a una actividad productiva específica, si preparó el terreno para la nueva forma de pensamiento que requería para el trabajo de años venideros, el Programa de Motivación y Comunicaciones.

❖ *Programa de Organizaciones Privadas Voluntarias (OPV)*

El Programa de Organizaciones Privadas Voluntarias (OPV) fue uno de apoyo para micro y pequeñas empresas (incluyendo agrícolas), así como cooperativistas, campesinos, mujeres y artesanos, todos estos grupos que fueron particularmente afectados por la crisis de los 80's. Con esto, CINDE busca robustecer las bases democráticas de un sector empresarial a través de la inclusión de los micro y pequeños productores en el nuevo modelo productivo. A través del OPV, se les daba capacitación y asistencia técnica (asesoría en gerencia, nuevos proyectos, mejoras en la eficiencia de las organizaciones, etc.) además de financiamiento (no directamente, sino como institución de segundo piso, especialmente por medio de cooperativas y grupos organizados de productores).

Entre los principales planes de trabajo que llevaba el Programa OPV, destaca el de apoyo a la pequeña empresa rural y urbana, programas de investigación, asistencia técnica a través de otras organizaciones internacionales, programas de desarrollo en zonas marginales, apoyo al sector cooperativo (con énfasis en sector exportador y sustitución de importaciones).

Durante el periodo 1983-1986 el OPV brindó asistencia técnica a 141 grupos, beneficiando a 14.585 personas que laboraban en esas organizaciones³⁰. Durante los años de vigencia del OPV se destinaron \$238 millones³¹ a sus actividades.

Por recomendación del USAID y para que CINDE se focalizara en atracción de inversiones, en 1986 a este programa se le da vida propia, sacándolo de CINDE para que operase independientemente bajo el nombre de Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo (ACORDE). ACORDE, que inicia el 1 enero 1987, fue el primer fruto del trabajo desplegado por CINDE de apoyo al pequeño y micro empresario.

❖ *Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones (PIE)*

Las condiciones económicas imperantes en el país cuando CINDE se fundó, hicieron necesaria la creación de una gerencia que se ocupara de promover la recuperación y el desarrollo económico de Costa Rica, por la vía de la inversión en proyectos de exportación de productos no tradicionales. Así nació el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones (PIE) en 1984. En sus inicios, los esfuerzos de atracción de inversión extranjera se dirigieron hacia la actividad de maquila de ropa, fundamentalmente. Esto porque es una actividad altamente intensiva en mano de obra y Costa Rica enfrentaba tasas de desempleo del orden del 12 por ciento. El Régimen de Admisión Temporal fue importante para facilitar el establecimiento de

³⁰ Memoria CINDE 1986. Pág. 24

³¹ Cinde. Informe de Labores 1987 Programas PIE- PROCAP-CAAP pág. 8

empresas maquiladoras dedicadas a la confección de textiles, principalmente. Este régimen fue creado en 1972 y se estableció firmemente en 1984 mediante la ley que creó el contrato de exportaciones. Fue diseñado para aquellas compañías dedicadas a la producción final de bienes cuyas materias primas o insumos entran en forma temporal libre de gravámenes para, luego de producido el bien, ser reexportado al país que sule los insumos (Monge-González, 1998).

Junto con el programa de fomento a las exportaciones de la Presidencia de la República (MINEX), en CINDE se definió una estrategia de promoción de inversiones por área de oportunidad y zona geográfica³². Ese programa también tuvo entre sus objetivos, la organización y operación de una oficina de promoción de inversiones del sector privado. La estrategia utilizada fue de comunicación en general con grupos de empresarios e inversionistas interesados (actividades de base amplia) y por otro lado con grupos muy bien focalizados (campañas promocionales de enfoque cerrado). Se aprovechó el nuevo potencial exportador de Costa Rica ante la oportunidad que ofrecía la Iniciativa de Cuenca del Caribe. La idea era buscar inversionistas extranjeros atraídos por esta oportunidad.

Bajo el PIE se creó la Unidad de Promoción para dar seguimiento y apoyo local a la promoción de inversiones. Los programas con el sector privado estuvieron focalizados en estudios de diagnóstico y estado de situación sobre la infraestructura de exportaciones y demás facilidades para la venta de productos nacionales en el extranjero.

Los resultados de los esfuerzos iniciales del PIE fueron muy modestos, por eso en 1985 se creó la estructura de promoción de inversiones y se formuló el plan de promoción a 5 años (1986-1990), que se estimaba podría generar entre 15 y 17 mil empleos³³. Dentro de este programa se establecieron 8 sectores prioritarios: electrónica, metalmecánica, textil, plásticos, agro, farmacéutico, equipos deportivos y joyería.

Con la asesoría de la Agencia de Desarrollo Irlandesa (IDA, por sus siglas en inglés), se diseñó en 1985 esa nueva estrategia para la promoción de exportaciones, donde se identificaron las áreas donde Costa Rica tenía ventajas comparativas. La apertura de 3 oficinas en Estados Unidos (Nueva York, Atlanta, Los Ángeles) y dos en Europa (Milán y París) fue el esquema diseñado para poner en práctica la nueva estrategia, de manera que estas nuevas oficinas funcionaran como brazos promotores del PIE.

³² Vale anotar que los esfuerzos institucionales de promoción de las exportaciones en Costa Rica se inician en 1968, con la creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO). Pero es solamente a partir de 1984, a raíz de la crisis económica, que nació el Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República (MINEX) y que se adoptan políticas dirigidas efectivamente a la promoción de las exportaciones, tales como la creación de un sistema de incentivos fiscales a las exportaciones (1984) y la apertura comercial unilateral (1986).

³³ CINDE. Memoria 1987-1988 pág. 29

Finalizado el 1986, tras el primer año de operación del nuevo plan, los resultados del PIE fueron un éxito. Se establecieron 30 nuevas empresas en Costa Rica que significaron 5.500 nuevos empleos, duplicando casi las metas que se habían fijado para ese año. La inversión estimada que realizó este grupo de compañías fue de \$22 millones con una generación de divisas al año, una vez que estuviesen operando al 100 por ciento, de \$20 millones anuales.

Aunque en 1986 aún no se tenía del todo claro que la atracción de inversiones en actividades de alta tecnología y de servicios eran las actividades que usaría Costa Rica para identificar y atraer inversión extranjera directa (IED) al país por encima de los otros programas de CINDE, los objetivos del PIE en ese momento sí tenían muy claro lo que se pretendía hacer en los años venideros, en busca de esa especificidad de inversiones, según consta en la Memoria de 1986:

- Atraer inversión foránea a Costa Rica.
- Crear nuevas oportunidades de empleo en Costa Rica, mejorando el nivel de vida del país.
- Seleccionar los sectores económicos para escoger el tipo de empresa que se identificará para los esfuerzos de promoción de inversiones.
- Apoyar el desarrollo regional del país orientando nuevas inversiones hacia las diferentes regiones del país.³⁴

En 1986 se determinó que había un faltante de espacio industrial, por lo cual se comenzaron a contactar inversionistas nacionales y extranjeros interesados en invertir en parques industriales. La intención era que, para 1987, se tendría la oferta de zona industrial para los inversionistas.

- ✓ *Las condiciones económicas imperantes en el país cuando CINDE se fundó, hicieron necesario que se ocupara de promover la recuperación y el desarrollo económico de Costa Rica, por la vía de la inversión en proyectos de exportación de productos no tradicionales. Así nació el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones (PIE) en 1984.*
- ✓ *En 1985 se diseñó una nueva estrategia para la promoción de exportaciones, con la asesoría de la Agencia de Desarrollo Irlandesa (IDA). En ella se identificaron las áreas donde Costa Rica tenía ventajas comparativas y tres oficinas en Estados Unidos y dos en Europa funcionaron como brazos promotores del Programa, para poner la estrategia en práctica.*

³⁴ CINDE. Memoria 1986. Pág. 28

Además se comenzó a trabajar en una ley de zonas francas que brindara los beneficios fiscales necesarios para hacer atractiva la IED en Costa Rica. Vale mencionar que las zonas francas en Costa Rica surgen en 1981, con la denominada Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales³⁵. El problema con esta primera legislación es que contenía un concepto de zona franca muy restrictivo, ya que se circunscribía a “áreas controladas sin población residente, dedicadas a la manipulación, procesamiento, manufactura y producción de artículos destinados a la exportación o reexportación a terceros mercados”. De esta manera se restringían las actividades a las que se podrían dedicar las empresas amparadas al régimen, excluyendo los servicios. Esta situación se corrigió en noviembre de 1990, con la aprobación de la Ley 7210 del Régimen de Zonas Francas (Monge et al, 2005). La nueva ley no limitó las exportaciones ni en términos de mercados de destino ni en la naturaleza de los productos a ser exportados; prácticamente no existen limitaciones al tipo de actividades que pueden operar dentro de este esquema. El Cuadro 1 resume los principales incentivos otorgados por el régimen de zona franca. Las autoridades costarricenses consideran el régimen de zona franca como muy importante para la promoción de exportaciones, la generación de empleo, transferencia de tecnología y para la atracción de inversiones (Monge-González, 1998).

Hacia finales de 1986, se comienza a hablar de que era necesario traer más inversión pero más importante aún, enlazar a la empresa nacional con la extranjera (encadenamientos productivos) para promover así una mayor transferencia de tecnología. Por ello se optó por darle más énfasis a otras áreas como metalmecánica, agroindustria y electrónica y menos énfasis al área textil, ya que se consideraba suficientemente desarrollada.

Puesto que las empresas nacionales exportadoras no habían logrado capitalizar las oportunidades que ofrecía el mercado mundial como sí lo hacían las empresas extranjeras, se creó la División de Impulso Industrial, que “pretende impulsar la efectividad de empresas nacionales en la consecución y cumplimiento de oportunidades de colocación de productos en el extranjero”. En esencia es un plan de asistencia técnica dirigido a compañías de capital costarricense, en cuatro sectores prioritarios: textil, electrónica, metalmecánica y plásticos. El afán es mejorar su potencial exportador por medio de convenios de producción con empresas del exterior.

Hacia finales de los ochentas CINDE comenzó a trabajar en atracción de inversiones turísticas. Para ello en agosto de 1988 se firmó un convenio de representación para la atracción de inversiones que promovieran el desarrollo turístico costarricense. Dicho convenio se suscribió entre el Ministerio de Comercio Exterior, el Instituto

³⁵ Ley N° 6695 del 10 de diciembre de 1981. En esta se estipulan el conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realicen inversiones nuevas en el país, siempre y cuando cumplan los demás requisitos y las obligaciones establecidas en esta ley y sus reglamentos.

Costarricense de Turismo (ICT) y CINDE/PIE, con una duración de 2 años y otorgó al PIE exclusividad para atracción de inversionistas en el área de turismo.

Transcurridos 4 años de labores, se calculó que las tareas del PIE se habían traducido en más de 16.807 empleos tras lograr que 54 empresas extranjeras se asentaran e invirtieran en Costa Rica. Estas firmas habían realizado a ese momento,

inversiones por \$90 millones y habían contribuido en aumentar las exportaciones no tradicionales en \$80 millones³⁶. Sólo en 1988, esas compañías exportaron casi \$60 millones. Para 1988 el PIE de CINDE era conocido como “el mejor y más exitoso esfuerzo privado” en materia de atracción de inversiones extranjeras en Centroamérica (Memoria CINDE, 1987-1988).

El PIE había logrado tan altos niveles de éxito gracias a los contactos que se habían logrado establecer en el exterior, al seguimiento que se le daba a las empresas que habían visitado al país y a la valiosa ayuda institucional que recibía del Ministerio de Comercio Exterior, la Dirección General de Aduanas, la Corporación de Zonas Francas, las zonas francas privadas y demás entidades públicas y privadas que trabajaban junto con CINDE en hacer de Costa Rica un país más atractivo para el inversionista extranjero.

❖ *Programa de Capacitación (PROCAP)*

Nace el 28 setiembre de 1984. Este es un programa de capacitación para el desarrollo del sector privado, tendiente a aumentar la competitividad del país frente a otros países exportadores. Fue concebido originalmente como un programa a 5 años, dirigido a los mandos altos y medios de los sectores: privado exportador, financiero y universitario. Posteriormente se amplió su cobertura, en el sector privado, a la capacitación de los niveles técnicos medios y bajos. Los fondos venían de una donación del USAID y también de CINDE³⁷. En general, este programa buscó reforzar

- ✓ *Transcurridos 4 años de labores, las tareas del programa se habían traducido en más de 16.807 empleos, con 54 empresas extranjeras que se habían asentado e invertido en Costa Rica US\$90 millones, contribuyendo a aumentar las exportaciones no tradicionales en US\$80 millones.*
- ✓ *Para 1988, el PIE de CINDE era conocido como “el mejor y más exitoso esfuerzo privado” en materia de atracción de inversiones extranjeras en Centroamérica.*

³⁶ Cinde. Informe de Labores 1987 Programas PIE- PROCAP-CAAP pág. 8

³⁷ Según la Memoria de 1985 de CINDE, el PROCAP se concibió originalmente como un proyecto a 5 años con un costo total de \$13,4 millones, de los cuales \$7,5 millones provenían de una donación del AID y los restantes \$5,9 millones eran una contrapartida nacional.

la capacidad de los recursos humanos de estos sectores a través de cursos de capacitación, maestrías o doctorados.

La meta, para los 5 años de vigencia del programa, establecía capacitar 5.000 personas pero en poco tiempo ya había sido sobrepasada. En 1986, tras poco más de 2 años de operación, PROCAP había dado capacitación a 6.000 costarricenses.

Se atendieron algunos sectores prioritarios: maquila, pesca, horticultura, agroindustria en general, electrónica, metalmecánica, cueros, juguetes, farmacéuticos. En 1988 se agregan otros sectores: plásticos, artes gráficas y textiles. En el sector financiero se orientó al fortalecimiento de los servicios prestados por la banca asociada a la Asociación Bancaria Costarricense (ABC) así como al personal del Banco Central de Costa Rica. Se daba capacitación mediante cursos cortos impartidos en Costa Rica y mediante becas de especialización en Estados Unidos. En ese momento el apoyo y desarrollo del sector financiero era clave, pues se requería poder desarrollar una banca capaz de satisfacer toda la gama de servicios que requería el sector exportador no tradicional que comenzaba a florecer.

A nivel universitario, el trabajo del PROCAP consistió en invitar connotados académicos de universidades de Estados Unidos a que permanecieran en el país durante algunos meses, brindando asesoría a ciertas facultades de las universidades públicas, principalmente aquellas con mayor incidencia en la formación de profesionales en áreas productivas con potencial para la exportación.

En 1987 PROCAP crea, con el apoyo financiero del USAID, el programa Centro Regional de Ayuda Técnica, conocido como RTAC, cuya intención fue poner libros de texto a disposición de estudiantes universitarios, a un menor costo. El objetivo era impulsar el desarrollo del país, elevando la calidad y excelencia de la educación universitaria y así fortalecer la formación de recursos humanos que las instituciones de educación superior suministraban al sector privado. Los textos que participaron en el programa eran de áreas esencialmente técnicas: ingeniería, administración, biología, física, matemática, medicina, veterinaria, nutrición, psicología, contabilidad computación, arquitectura, agronomía, química, educación, odontología, enfermería y farmacia. RTAC continuó por varios años más y para 1995 se habían vendido 507.000 libros por la suma de \$3,6 millones de dólares. RTAC operó hasta 1997, año en que se vendió el programa a BIS-México, entidad que había institucionalizado esta actividad a través del USAID. La venta del programa significó para CINDE un ingreso de un millón de dólares.

Del PROCAP también surgió, en 1985, la idea de la Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo (EARTH), hoy día Universidad EARTH. Ese año, a través de un programa con la Fundación Kellogg, se establece que “se realizarán los estudios necesarios para la creación de una universidad a nivel latinoamericano para la agricultura del trópico húmedo”. El proyecto de creación de EARTH fue presentado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 2 de abril de 1986 y en octubre de ese año, se

aprobó su creación. Fundación Kellogg aportó la donación inicial para crear este centro de enseñanza. En abril de 1989 se colocó la primera piedra del campus universitario y en marzo de 1990 la EARTH inaugura su primer curso lectivo. EARTH es, en estos momentos, una referencia mundial en el ámbito de la enseñanza, la investigación y la integración comunal de la actividad agrícola.

PROCAP fue pieza clave en el andamiaje para la construcción del modelo de atracción de inversiones y estímulo a las exportaciones no tradicionales, pues sin la capacitación del recurso humano no se hubiese alcanzando los objetivos trazados. Desde su creación hasta 1994, a través de PROCAP se habían organizado más de 1.000 eventos (seminarios, conferencias) y capacitado (cursos cortos y becas) alrededor de 30.000 costarricenses. El programa continuó por mucho más tiempo del que se planteó originalmente, dados los resultados observados en el mismo.

❖ *Consejo Agropecuario Agroindustrial Privado (CAAP)*

En 1985 se dieron los primeros pasos del programa Consejo Agropecuario Agroindustrial Privado (CAAP), que nace ante la importancia que habían adquirido dentro del programa PIE las acciones de apoyo al sector agrícola. El CAAP apoyaba a todas aquellas instituciones y tareas que permitieran transformar la agricultura y la agroindustria nacional mediante programas de transferencia de tecnología, estudios de cultivo, mejoramiento de la infraestructura y eliminación de obstáculos a la producción y a las exportaciones en ese campo.

El CAAP comenzó a funcionar en agosto de 1985. Sus objetivos eran:

- Diseñar una estrategia para la identificación, tecnificación y promoción de productos agrícolas no tradicionales, con el propósito de incrementar las exportaciones de estos productos.
- Diseñar una estrategia de inversión y exportaciones para el sector agropecuario.
- Servir como organización de cabildeo del sector agrícola para promover el diálogo sobre políticas que afectan al sector, propiciando cambios en éstas y en las leyes para la transformación del mismo.

El surgimiento de este programa estuvo muy ligado con crear la base agrícola exportable para poder vender en Estados Unidos productos costarricenses libres de aranceles, gracias a los beneficios otorgados por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. El CAAP trabajó en 5 áreas básicas del proceso de exportación: recursos productivos, producción (investigación y extensión), proceso (infraestructura y tecnología), transporte y mercadeo.

Su trabajo inicial consistió en la identificación y análisis de los problemas y obstáculos más importantes que enfrenta el sector agrícola y agroindustrial del país. Desde un inicio, se estructuraron programas específicos de apoyo integral procurando eliminar obstáculos a las exportaciones agrícolas. En los tres primeros años el CAAP

(básicamente de 1986 a 1988, pues 1985 fue año de acomodo del programa) operó bajo 2 objetivos claros: el desarrollo de productos no tradicionales para la exportación y la eliminación de obstáculos asociados con la producción, transporte y comercialización de los productos, tanto en infraestructura como en servicios. Antes de promover agresivamente la inversión y las exportaciones se consideró necesario desarrollar una base agrícola técnica de alto nivel.

En 1986 el CAAP trabajó en la selección de algunos cultivos y en la implementación de programas específicos como el de vegetales, fresas, flores, acuicultura, entre otros. Ese mismo año a través del programa se decidió iniciar actividades en tres líneas de productos específicos: fresas, flores y plantas ornamentales.

Para 1987 se propuso impulsar una lista de 21 productos con mejor potencial para ser exportados desde Costa Rica donde figuran: pimienta negra, guanábana, macadamia, espárragos, maracuyá, palmito, melones, vainilla, entre otros. La intención era fortalecer la agricultura y la agroindustria de no tradicionales. En poco tiempo, el CAAP se convirtió en un catalizador del desarrollo agropecuario de Costa Rica.

El impulso al cultivo y exportación de melón se concentró en Guanacaste. Comenzó con un plan piloto en 1987 y los resultados fueron tan exitosos que un año después se había sextuplicado el área sembrada. Incluso los productores ya contaban con su propia planta empacadora. El CAAP también promovió en la segunda mitad de los 80's, un programa de tomate industrial para evaluar el comportamiento de diversas variedades en ciertas zonas del país. El objetivo era producir tomate para sustituir las importaciones de esta fruta.

En 1987, CINDE abrió una oficina en Miami desde donde daba apoyo a los exportadores con los cuales trabajaba la entidad. En esta oficina generaban información de mercado, se establecían contactos comerciales y se monitoreaban los embarques nacionales hacia Miami. También se otorgaba asistencia en ventas para penetrar los mercados de Estados Unidos.

En 1988 ya se veían resultados concretos de este programa. Por ejemplo en fresas, el área sembrada se había duplicado. El trabajo de CAAP había estado en fortalecimiento de tareas para mejorar la calidad del producto, la mejora en métodos de cosecha y el manejo post cosecha.

Hacia finales de los ochentas Costa Rica era el principal exportador de plantas ornamentales del mundo, por eso el trabajo del CAAP se enfocó en asistencia técnica especializada a varios productores del país, así como ejecución de investigaciones en temas relacionados con la fertilización y manejo de ornamentales de follaje, crecimiento y productividad en las plantas de follaje, entre otros.

Otros programas impulsados por CINDE en la década de los años ochenta permitieron:

- ✓ *robustecer las bases democráticas del sector empresarial a través de la inclusión de los micro y pequeños productores en el nuevo modelo productivo (programa de Organizaciones Privadas Voluntarias, OPV),*
- ✓ *capacitar al sector privado, para aumentar la competitividad del país frente a otros países exportadores (programa de Capacitación, PROCAP),*
- ✓ *transformar la agricultura y agroindustria nacional mediante programas de transferencia de tecnología, estudios de cultivo, mejoramiento de la infraestructura y eliminación de obstáculos a la producción y a las exportaciones (Centro Agropecuario Agroindustrial Privado, CAAP), y*
- ✓ *crear conciencia en los costarricenses acerca de la necesidad de transformar la economía nacional, orientándola hacia el aumento de las exportaciones de productos no tradicionales (programa de Motivación y Comunicaciones).*

En 1988, a través del CAAP, CINDE estableció la base para que, en conjunto con la Universidad de Costa Rica, el país contara con un laboratorio de análisis de suelo y foliar muy bien equiparado. Este permitiría ofrecer el servicio que el sector agrícola de productos no tradicionales requiriera en cuanto a calidad y oportunidad de información.

También en 1989 se trabajó fuerte para resolver algunos cuellos de botella: las limitaciones al transporte de carga (marítima y aérea), proveer la infraestructura portuaria de cámaras de refrigeración, facilitar servicios de laboratorio analítico y de diagnóstico. Se fortalecieron además las asociaciones de productores.

❖ *Programa de Motivación y Comunicaciones*

Este programa, que en sus inicios nació como Programa de Toma de Conciencia, tuvo por objetivo ayudar a que los costarricenses adquirieran conciencia de la necesidad de transformar la economía nacional, orientándola hacia el aumento de las exportaciones de productos no tradicionales. Parte del trabajo fue que la gente comprendiera la importancia de la empresa privada en el proceso de transformación y modernización del país. En la campaña que se implementó para tal fin, se usó el lema “la empresa privada produce libertad”, todavía recordado por algunas generaciones. Para estimular la eficiencia a nivel nacional se elaboró una campaña publicitaria en televisión titulada “haga lo que haga, hágalo mejor”.

También se lanzó la campaña publicitaria “Pongamos a CR en acción”.

Otras actividades donde se involucró a miembros de los supremos poderes y líderes de la opinión pública pretendieron explicar mejor la filosofía y programas tendientes a convertir a Costa Rica en una sociedad moderna, eficiente, productiva y más democrática y justa. Se invitó incluso a la prensa extranjera para que viniera a conocer el país. Todas las acciones buscaron mejorar la percepción de Costa Rica y que la gente entendiese por qué era importante ese cambio hacia una economía más abierta.

Algunas de las acciones contenidas en este programa siguieron ejecutándose incluso hasta finales de los 80's aunque como parte de otros programas y no como uno en sí mismo.

3.2.5 Reacomodo a lo interno

A mediados de 1991 CINDE debe afrontar un proceso de reestructuración y ajuste presupuestario, pues había crecido mucho y no de la mejor forma, restándole eficacia y eficiencia a sus acciones. Ello implicó la racionalización del gasto de manera tal que se ajustara su presupuesto sin tener que recortar los programas. Para ello se redujo la cantidad de personal y se cerraron las oficinas en Alemania y California, quedando 4 en Estados Unidos (Miami, Nueva York, Chicago, Filadelfia), 1 en Europa (Holanda) y una en Asia (Taiwán)³⁸.

El año de 1992 fue de autoevaluación y con ello se entra en una nueva etapa sustentada en el Plan Estratégico para el periodo 1993-1998. La misión de CINDE se renovó para “impulsar el desarrollo económico y social de Costa Rica actuando como promotor, facilitador y catalizador de las condiciones que aseguren el crecimiento sostenido y fortalezcan las actividades privadas productivas del país en un mercado global”.³⁹

En 1993 la organización se estructuró sobre diversos programas. Algunos ya existían desde que CINDE inició operaciones, solo que se reagruparon de distinta manera (por ejemplo el PIE se dividió por un lado en inversiones y por otro en exportaciones) y se agregaron nuevos. Los programas fueron:

- Promoción de inversiones.
- Promoción de exportaciones: la intención era dejar a un lado la atomización de actividades de exportación y concentró su programa en consorcios y proyectos específicos de exportaciones que derivaran en una oferta exportable y en mayor integración vertical del sector exportador en el mercado internacional.

³⁸ Para el año 2000 solo operaba la oficina de Nueva York, misma que siempre se mantuvo abierta durante los años de reorganización.

³⁹ CINDE. Memoria 1992. Pág. 4

- Promoción sectorial: su función era el desarrollo de la oferta exportable. Los tres sectores prioritarios fueron: agricultura, agroindustria y textil-confección.
- Programa del Entorno: monitorear los cambios del entorno (local e internacional) y dar las recomendaciones del caso para responder a esos cambios. A finales de 1993 se acordó que este programa se convirtiera en un foro de análisis técnico a través de 4 proyectos: tratados comerciales, regulaciones, infraestructura y clima de inversión.
- Programa de Capacitación.
- Programa de Certificación Fitosanitaria.
- Programa de Inteligencia de Mercados.

A mediados de los noventa (1995-1996) la situación financiera de CINDE era difícil, pues había una política restrictiva de desembolsos del principal donante que complicaban el financiamiento de algunos programas. CINDE debió tomar algunas decisiones relacionadas con recortes de personal (la planilla superaba las 300 personas) y el cierre de algunos programas. A inicios de 1996 se plantea que los programas de capacitación, de certificación agrícola y de laboratorio, “no obstante el soporte que dan a las tareas de atracción de inversiones y de promoción de exportaciones, no deben continuar operando bajo el alero de esta entidad, sino que deben, en lo posible, hacerlo en otras instituciones en donde sean compatibles con sus actividades principales.”⁴⁰

De esta manera, CINDE cerró algunos programas y se deshizo de algunos activos que no iban con su nueva misión, trasladándolos a instituciones que sí podían hacer un mejor uso de ellos. Tal es el caso de la venta del equipo de laboratorio al Instituto Tecnológico de Costa Rica y con ello el cierre del Programa de Certificación y el Laboratorio de Servicios Agroindustriales. También se finiquitó el Programa de Capacitación. Esto era totalmente congruente con el esfuerzo de focalización de actividades que venía realizando CINDE desde hacía algún tiempo y que se vería con mayor fuerza en ese año y los venideros. Ya fuera por obligación o por visión, lo cierto es que las decisiones tomadas fueron las correctas.

3.2.6 Estrategia de atracción selectiva

Comenzando la década de los noventa, en CINDE se dieron cuenta de que el país estaba perdiendo competitividad en industrias intensivas en mano de obra no calificada (especialmente maquilas de ropa), respecto a otros países miembros de la Cuenca del Caribe. Algunas textileras preferían instalarse en otros países de Centroamérica que ofrecían mano de obra no calificada más barata. Además, la perspectiva de un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y México⁴¹, daría

⁴⁰ Acta de la Asamblea General de Asociados de enero 1996.

⁴¹ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Estados Unidos y Canadá, entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

a este último país un mejor acceso al mercado de Estados Unidos que los miembros de la ICC.

Ante esta tendencia y ante la evidencia de que algunas firmas del sector electrónico se estaban instalando en el país, CINDE decidió centrar su esfuerzos en una estrategia de atracción de inversión selectiva, concentrada en menos sectores y eligiendo aquellos que necesitaran un nivel de educación relativamente alto, aspecto donde Costa Rica tenía una clara ventaja competitiva.

CINDE adicionó los sectores relacionados con la electricidad, electrónica y las telecomunicaciones dentro de su estrategia de IED. Estos sectores no sólo requieren mano de obra calificada, sino que también experimentaban un crecimiento rápido en los Estados Unidos y ante la fuerte presión de la competencia sus empresas se veían obligadas a buscar lugares de bajo costo para trasladar parte de sus operaciones en todo el mundo.

Se pensaba que entre estos sectores y Costa Rica se podría crear un buen enlace, no sólo porque Costa Rica reunía una buena oferta de técnicos e ingenieros de relativamente bajo costo, sino también por el conocimiento de inglés en el país, así como la estabilidad política y la democracia, lo desarrollado del sistema jurídico y los bajos niveles de corrupción. Por otra parte, había una buena calidad de vida, con buen acceso a los servicios de salud y acceso a los recursos naturales (el país era cada vez más conocido, dado el auge del ecoturismo) (Rodríguez, 2001). Vale señalar que desde el año 1987 la transnacional Baxter Healthcare, líder en el mercado de dispositivos médicos, tenía operaciones en Costa Rica, lo cual era una excelente referencia para otras empresas extranjeras por lo sofisticado de la tecnología empleada; además, requería mano de obra muy calificada para su operación.

Durante este mismo periodo la atracción de inversiones en turismo ocupa también la atención de las tareas de CINDE. En 1993 se atrajeron \$22,7 millones que se concretaron en 9 proyectos hoteleros. Ese año se coloca la primera piedra del Hotel Meliá-Conchal, proyecto conjunto de Grupo Sol, Bavaria y Florida Ice & Farm, en el Golfo de Papagayo. En este lapso también la joyería comenzó a ser atractiva para la inversión extranjera. Empresas como Samuel Aaron (USA) y Stamp Rite Tool and Die hicieron inversiones en Costa Rica.

Uno de los proyectos quizá más importantes fue la instalación de la empresa Sensor Scientific para la producción de termistores⁴² en la Zona Franca de Puntarenas, a mediados de los noventas.

⁴² Semiconductor cuya propiedad básica es la variación de su resistencia eléctrica en función de la temperatura.

Para estas fechas el énfasis de las inversiones atraídas por CINDE era otro, se pasó de promover cierto tipo de industria textil, a industrias de mayor valor tecnológico, como la electrónica. En la promoción de exportaciones la ruta fue irse integrando hacia adelante, procurando en la manera de lo posible, el aseguramiento de los canales de distribución en los mercados meta.

En esta primera mitad de los noventas, a través del Programa de Promoción de Exportaciones se promovió la conformación de consorcios empresariales para mercadear internacionalmente. Fue así como, por ejemplo, en 1993, se conformó una comercializadora de productos textiles, formada por 5 empresas de tamaño medio y pequeño. Hubo otra comercializadora de productos exóticos denominada Naturally Costa Rica cuyos principales proyectos de exportación eran: hojuelas fritas de yuca y plátano, frutas deshidratadas, salsas picantes, macadamia, jaleas y café tostado. Las empresas que lo conformaban eran: Mejores Alimentos, Apes Industrial, Todo Natural, Kamuk, Árabiga de Exportaciones y La Tricopilia. CINDE promovió activamente el consorcio de exportaciones mediante la adaptación del modelo italiano a nuestro país. Estos consorcios tienen la ventaja de que permiten la integración vertical de la pequeña y mediana empresa en la fase de comercialización, aprovechando las economías de escala que obtienen las empresas al trabajar conjuntamente. En años más recientes surgieron otros consorcios, como el de textiles que lleva a cabo el evento Costa Rica Fashion Week. No obstante este tipo de actividades son ejecutadas en la actualidad por PROCOMER, entidad de gobierno a la que desde 1996 se le trasladó todo lo relacionado con la promoción de exportaciones.

Entre 1994 y 1995 CINDE enfocó sus esfuerzos de atracción de inversiones provenientes de los Estados Unidos; para ello concentró sus actividades en una ubicación estratégica, Nueva York. Además apoyó su labor de mercadeo internacional por medio de enlaces estratégicos con las embajadas y consulados costarricenses, así como bufetes reconocidos internacionalmente y entidades internacionales. En este período CINDE se especializó aún más en la atracción de inversión industrial y servicios para la exportación. Se firmó un convenio entre CINDE, la Corporación de Zonas Francas y los Desarrolladores de Parques Industriales que le permitiría al sistema de zonas francas mantener su presencia en los mercados internacionales a través de programas de promoción especializados en dicha área.

Para 1995, ya se perfilaba a las empresas de alta tecnología como un nicho que Costa Rica estaba interesada en desarrollar. "CINDE ha promovido activamente y contribuido al establecimiento de empresas de alta tecnología en el campo de la electrónica y equipos para telecomunicaciones pues este se perfila como uno de los sectores en que Costa Rica ofrece mayores ventajas competitivas a la inversión extranjera, principalmente por la disponibilidad de personal altamente capacitado en áreas de ingeniería y por tratarse de inversiones intensivas en capital, que requieren de un ambiente político y económico estable."⁴³

⁴³ CINDE. Memoria 1994-1995 Pág. 8

El año 1995 se confirmó que la estrategia de atraer inversiones que requirieran mano de obra calificada era la correcta. Ese año, DSC Communications Corporation decidió establecer una planta de producción en Costa Rica. Esta empresa, dedicada a la fabricación de equipos de telecomunicaciones comenzó operaciones en 1996 en su planta para manufactura de circuitos impresos (PC boards o tarjetas madres), convirtiéndose en la primera planta de este tipo en el país y en la más grande inversión industrial en Costa Rica hasta entonces. DCS invirtió más de \$15 millones al instalarse en la Zona Franca Metro⁴⁴. También para 1995 estaban en Costa Rica empresas como Sawtek, Merrimac, Q-Bit, entre otras.

Gracias a estos éxitos, CINDE adquirió una comprensión más profunda de la industria. La realización de tales inversiones en el país confirmaba que Costa Rica tenía una singular ventaja competitiva en estos sectores respecto a los demás miembros de la ICC. Debido a lo anterior, ahora se competía con países de otras regiones, ya no sólo de América Central y el Caribe, sino también con Irlanda, Chile, Israel y Tailandia en la atracción de inversiones.

El sector servicios comienza a perfilarse como otro sector importante para la atracción de IED. En este periodo ACER AMERICA, una de las más conocidas manufactureras de equipo de cómputo a escala mundial, instaló un centro de soporte técnico. ACER realizó una inversión inicial de \$20 millones y contrató 350 empleos para dar soporte telefónico a sus clientes a nivel mundial⁴⁵. Este evento fue muy importante por las sofisticadas condiciones de infraestructura necesarias para su instalación y los niveles de capacitación requeridos por el personal costarricense⁴⁶.

Mientras esto sucedía, las acciones de CINDE en las áreas agrícola y agroindustrial continuaban. A través del Programa de Promoción de Exportaciones en 1995 se firmó un convenio con el Consejo Nacional de la Producción (CNP) para implementar proyectos específicos de exportación. El CNP aportaba su red de oficinas regionales para tener contacto directo con los pequeños y medianos productores y CINDE sus oficinas y red de contactos en el exterior. Durante el primer año del convenio (1995), se respaldaron diferentes proyectos en productos como mango, raíces y tubérculos, plátano, vainilla, piña, vegetales y frutas congeladas.

Entre 1994-1995, CINDE, en asocio con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, desarrolló el Programa de Mejoramiento Continuo de la Industria Local, inspirado en el Local Industry Update Program de Singapur, en el que se dinamiza el proceso de creación de proveedores locales para las empresas multinacionales (EMS)

⁴⁴ Tomado el 28 junio 2008 de www.crica.com/biz/index.html

⁴⁵ Tomado el 28 junio 2008 de www.crica.com/biz/index.html

⁴⁶ En 1999 ACER vendió a Sykes su centro de soporte en Costa Rica. A partir de esa fecha se dio el cambio de nombre de ACER a Sykes. Actualmente Sykes cuenta con más de 2.500 empleados en Costa Rica.

establecidas en el país. Este programa constituyó el primer esfuerzo serio para lograr una efectiva transferencia tecnológica al sector industrial.⁴⁷

❖ *Focalizar y seleccionar el blanco*

El año 1996 fue determinante para CINDE, pues en este año se trazó el camino que seguiría la institución hasta hoy día, focalizada en la atracción de inversiones en sectores muy específicos que requieren mano de obra calificada. Dos eventos fueron cruciales: la escogencia de Costa Rica por parte de Intel para instalar una planta en suelo nacional y un estudio del FIAS respecto a la inversión de alta tecnología en Costa Rica. Ese mismo año, se acordó en conjunto con las autoridades de gobierno, que CINDE se dedicaría en forma exclusiva a atender programas ligados con la atracción de inversiones y que la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), que había sido creada por ley en octubre, se dedicaría a la promoción de exportaciones. Esta clara división de funciones permitió focalizar los esfuerzos de CINDE.

Varios factores impulsaron la decisión de Intel de instalarse en el país, según señalan Spar (1998) y Rodríguez (2001). Estos autores señalan, entre otros elementos, el crecimiento que había experimentado el país en la

- ✓ *En 1996 se trazó el camino que seguiría CINDE hasta hoy día, focalizado en la atracción de inversiones en sectores muy específicos que requieren mano de obra calificada. Dos eventos fueron cruciales: Intel escogió instalar una planta de ensamblaje y producción de chips en suelo nacional y el Foreign Investment Advisory Service del Banco Mundial (FIAS) realizó un estudio sobre la inversión de alta tecnología en Costa Rica.*
- ✓ *La decisión de Intel de establecer su planta en el país evidenció que atraer multinacionales de alta tecnología era viable y potencialmente eficaz como parte de la estrategia de desarrollo de Costa Rica, convirtiendo lo que había sido hasta entonces una estrategia de CINDE, en una estrategia nacional.*
- ✓ *Ese mismo año, se acordó que CINDE se dedicaría en forma exclusiva a atender programas ligados con la atracción de inversiones y que PROCOMER - creada por ley en octubre- se dedicaría a la promoción de exportaciones. Esta clara división de funciones permitió focalizar los esfuerzos de ambas instituciones.*

⁴⁷ CINDE Memoria 1994-1995. Pág. 19

atracción de inversión extranjera directa y su éxito en la atracción de inversión de alta tecnología. Esto dio credibilidad de que Costa Rica contaba con los recursos humanos profesionales necesarios para una operación como la de Intel. Por otra parte, el que Intel pudiese hablar con representantes de varias multinacionales de alta tecnología con plantas en el país durante su proceso de selección, también fue determinante. De acuerdo con Spar, los informes y el optimismo mostrado por los ejecutivos de Baxter y DSC fueron un factor decisivo para que Intel pusiera a Costa Rica en una de las primeras posiciones de la lista de países considerados para la inversión. Y es que Intel y Baxter no solo tenían -y tienen- algunas operaciones en los mismos países, sino que ambas utilizan la tecnología de los “cuartos limpios”. Esto permitía comparar las operaciones en diferentes países y las ventajas y desventajas que ofrecía Costa Rica.

El papel que desempeñó CINDE en todo el proceso, desde que en febrero de 1996 se enteraron del interés de Intel por explorar a Costa Rica como una opción para instalar su planta, hasta noviembre de ese año cuando Intel anunció que construiría su nueva planta en el país, fue clave. Los trabajos de Spar y Rodríguez lo confirman. Rodríguez señala “la existencia de un agresivo, eficaz y brillante organismo de promoción de inversión extranjera como CINDE” como un elemento muy positivo en el proceso de toma de decisiones que siguió Intel. CINDE no sólo fue importante para convencer al fabricante de chips de considerar Costa Rica como posible ubicación para su fábrica, sino también fue de gran ayuda para que esta multinacional llevara a cabo sus actividades de investigación y obtener la información que requería. Por otra parte, sus vínculos y la credibilidad con el gobierno le permitió a CINDE desempeñar un papel clave en el éxito de la organización de reuniones entre ejecutivos de Intel y autoridades del Gobierno del más alto rango, comenzando por el Presidente de la República de aquel entonces.

La decisión de Intel de invertir en Costa Rica se convirtió en noticia en todo el mundo y mejoró enormemente la imagen del país como una economía viable y como un lugar atractivo para las inversiones de empresas de alta tecnología. En 1997 se esperaba que la inversión de Intel rondara entre \$100 y \$300 millones de dólares; la inversión inicial fue de \$115 millones. A la fecha, Intel ha invertido \$800 millones en Costa Rica y su personal pasó de 500 empleados a 3.200. Las concesiones hechas por el gobierno a Intel no fueron solo para esta empresa, sino que se generalizaron para otras compañías, siempre y cuando reunieran las condiciones requeridas de acuerdo con la Ley.

Con la decisión de Intel de establecer su planta de ensamblaje y producción de chips en el país, era claro que atraer a las multinacionales de alta tecnología era viable y potencialmente eficaz como parte de la estrategia de desarrollo de Costa Rica. Lo que había sido hasta entonces una estrategia de CINDE, se convirtió en una estrategia nacional (Rodríguez, 2001). CINDE había madurado y estaba lista para entrar en las grandes ligadas de la atracción de inversiones.

❖ *Una estrategia selectiva*

CINDE sabía que evidentemente había deficiencias en la economía de Costa Rica que era necesario abordar si el país quería tener un éxito sostenido en la atracción de inversión extranjera en electrónica. Por otra parte, era necesario desarrollar una comprensión más profunda de la industria electrónica a fin de mejorar el diseño de sus esfuerzos de atracción de inversiones, puestos a prueba con Intel. Con esto en mente, en 1995 CINDE contrató a Foreign Investment Advisory Service (FIAS), una entidad adscrita al Banco Mundial, para desarrollar una estrategia de atracción de inversión extranjera de la industria electrónica en Costa Rica.

FIAS recomienda que los nichos de Costa Rica no deberían ser productos de un mercado masivo, sino más bien producciones pequeñas que requieren relativamente grandes insumos de mano de obra calificada. Los nichos más atractivos pueden agruparse en cuatro áreas: *power technologies* (empresas que producen equipo para generación, administración y manejo de electricidad), integradores de tecnología⁴⁸, *call centers* y fabricantes de tarjetas para PC así como de *surface mount technologies*⁴⁹. Una de las conclusiones de ese estudio es que “existen bases para una expansión sustancial de la inversión extranjera directa en la industria electrónica en Costa Rica, las cuales residen principalmente en la calidad de su fuerza de trabajo en relación con su costo...” Como señala Spar, la calidad de la fuerza laboral se convirtió en la pieza central de una estrategia enfocada en la electrónica, y diseñada específicamente para atraer inversión extranjera de mediana y alta tecnología.

El estudio del FIAS, realizado antes de la decisión de Intel de establecerse en Costa Rica, también sugería la promoción de los sectores que apoyan a la industria electrónica tales como plásticos, metalurgia, fabricantes de moldes y mantenimiento y servicio de equipos. Esto ayudaría en el desarrollo de "clusters"⁵⁰ y aumentaría la competitividad del país en estas áreas. La recomendación del FIAS es que esto debería hacerse en dos direcciones: a través de la inversión extranjera directa en estos ámbitos, así como de programas de vinculación hacia atrás para desarrollar dichas industrias a nivel nacional.

⁴⁸ Las integradores de tecnología juntan diferentes componentes electrónicos producidos por terceros para fabricar nuevos productos especializados (como los dispositivos médicos).

⁴⁹ Es un método para la construcción de circuitos electrónicos en los que los componentes (SMC, o de superficie Montado Componentes) se montan directamente sobre la superficie de placas de circuito impreso.

⁵⁰ Los clusters o conglomerados de empresas se definen generalmente por dos atributos básicos: (1) su distribución geográfica y espacial, y (2) su sector económico. Porter (1990), por ejemplo, define un cluster como un grupo de empresas que trabajan en actividades similares o relacionadas dentro de una economía cualquiera. En la mayoría de los casos estas empresas están muy cercas las unas de las otras, desde el punto de vista geográfico, mientras que en otros pueden estar más dispersas. Schmitz (1992) define un cluster como un conglomerado de empresas que están relativamente cerca las unas de las otras (punto de vista geográfico), así como especializadas en un determinado sector (especialización sectorial).

CINDE aceptó el estudio del FIAS y lo utilizó en la definición de su plan estratégico para los años siguientes. La idea de fomentar el desarrollo de clusters (conglomerados de empresas) en algunos sectores bien específicos fue luego reforzada por "la Agenda de Competitividad para América Central hacia el Siglo XXI" llevada a cabo conjuntamente por el INCAE y el Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional. Este informe hacía hincapié en las oportunidades que Costa Rica tiene en electrónica y software y recomendó el enfoque de conglomerados (clusters) para mejorar la competitividad en estas áreas.

Con Intel en Costa Rica, CINDE puso en marcha una fuerte campaña para atraer a otros grandes fabricantes de dispositivos electrónicos. El objetivo era no sólo aumentar la inversión extranjera directa, sino también para formar el conglomerado de industria electrónica que se previó en 1996.

❖ *Principales programas de 1995-2000*

Tres son las metas de CINDE para la segunda mitad de los noventa: promoción de inversiones, mejoramiento del clima de inversión (identificar las áreas donde Costa Rica está siendo menos competitiva, transformarlas en ventajas competitivas y potencializar las fortalezas vigentes) y encadenamientos productivos a través del mejoramiento de la industria local. Para lograrlos, la institución pone en marcha diversas acciones: se orienta hacia la especialización en la promoción de inversiones, concentra los esfuerzos en pocos sectores, realiza estudios de benchmarking para analizar a los países competidores, sigue una estrategia de mercadeo dirigido para identificar las compañías y se dedica a promover la creación de conglomerados (clusters) alrededor de las grandes industrias de los sectores específicos. No obstante la amplitud de este trabajo y debido a los problemas presupuestarios descritos, la estructura interna de CINDE se contrae considerablemente, pasando de una organización con más de 230 empleados en 1994 a tan sólo 43 en 1999.

Como complemento a la atracción de inversiones se ejecutan entonces dos programas hasta el año 2000: el Programa de Mejoramiento del Clima de Inversión y el Programa de Mejoramiento de la Industria Local. El propósito del Programa de Mejoramiento del Clima de Inversión era servir como facilitador de iniciativas de diversos sectores del país, para la definición e implementación de políticas económicas y sociales, que sean consistentes con el proceso de globalización, el cual incluye entre otras actividades, la liberalización comercial y la reforma del Estado. En CINDE estaban convencidos que solo mediante un esfuerzo sostenido en la mejora del clima de inversión, se podría continuar con una exitosa labor de atracción de inversiones de alta tecnología.

En 1998, se buscó profundizar más en el tema y por ello se comenzó a investigar permanentemente las mejores prácticas internacionales en materia de atracción de inversiones (benchmarking), seguir de cerca los países competidores y así facilitar iniciativas que propiciaran una mayor competitividad para Costa Rica. Ese año, en el marco de este programa, se trabajó en cuatro proyectos principales: apoyo a la gestión de obra pública, el perfeccionamiento del marco legal e institucional del país en el campo de propiedad intelectual, coordinación y apoyo al trabajo del equipo técnico del gobierno para el desarrollo de la competitividad de las telecomunicaciones⁵¹ y en el respaldo a las iniciativas que buscaban la simplificación de trámites.

Como resultado del proceso de especialización y concentración de CINDE en el área de atracción de inversiones y mejoramiento del clima de inversión, a finales de 1998 los servicios de investigación de mercados efectuados en CINDE a través del programa Mano a Mano (programa de venta de servicios a empresas en el área de comercio exterior), pasaron a formar parte de PROCOMER, el recurso humano se reorientó para constituirse en parte del Sistema de Inteligencia de Mercados.

El otro programa relevante de este periodo fue el Programa de Mejoramiento de la Industria Local. Este buscó un mayor nivel de transferencia tecnológica de las empresas multinacionales hacia las firmas costarricenses. Por su medio se pretendía promover el encadenamiento de los productores costarricenses de bienes y servicios al proceso exportador del país, mediante su constitución como empresas proveedoras de las

En la segunda mitad de los años noventa, CINDE impulsó con éxito tres metas:

- ✓ *promoción de inversiones,*
- ✓ *mejoramiento del clima de inversión (identificar áreas donde Costa Rica está siendo menos competitiva, transformarlas en ventajas competitivas y potencializar las fortalezas vigentes),*
- ✓ *encadenamientos productivos a través del mejoramiento de la industria local.*

⁵¹ Cabe señalar que CINDE fue una de las primeras instituciones en llamar a un proceso de análisis y discusión sobre la conveniencia de la apertura del sector de telecomunicaciones en Costa Rica. También fue la creadora de uno de los primeros borradores de la Ley de Telecomunicaciones que consideraba la apertura del sector sin la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). En buena medida la reciente Ley de Telecomunicaciones aprobada por la Asamblea Legislativa a inicios del año 2008, responde al espíritu y contenido del proyecto originalmente presentado por CINDE a las autoridades de Gobierno a finales de la década de los 90's.

compañías extranjeras establecidas en el país. El programa se desarrollaba en conjunto con otras instituciones del sector privado y público y pretendía ser un proceso de educación de los empresarios.

El trabajo para fortalecer la estrategia de clusters y vínculos con la industria local deparó que, al final de 1998, se hubiesen logrado establecer 9 empresas locales como suplidores de la multinacionales (la meta eran 7), a saber: Compaq -AEC Electrónica, Westwood Associates-Camtronics, Asymtek- AEC Electrónica, Automation Tooling Systems-CFC Heredia, SRT Spectra-CFC Heredia, Crown Simplimatic-CFC Heredia, United Van Lines-Cormar, Air Express-Cormar y Danzas-Fast Cargo. Además, se lograron 16 enlaces de cluster tecnológico en el sector electrónico entre los que se encontraban: Productos de Espuma-Espion, Centro Óptico Electrónico-Trimpot, Metroservicios Zona Franca-Sawtek, Baxter, Intel y Motorola.

Los esfuerzos de búsqueda de oportunidades de negocios entre la industria local y las empresas multinacionales ubicadas en Costa Rica se vieron fortalecidos en 1999, cuando se creó el “Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología”, un trabajo conjunto de la Fundación Centro Alta Tecnología (FUNCENAT), CINDE, PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica. Para darle continuidad institucional, este proyecto consideraba el establecimiento de la Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores “Costa Rica Provee”, que sería la encargada de continuar con la tarea de creación de enlaces entre la industria nacional y las compañías multinacionales. El papel que desempeñó CINDE en este proyecto fue muy activo y además clave para echar a andar el mismo. La inversión inicial de Costa Rica Provee tuvo un costo de \$1,5 millones, de los cuales el 60 por ciento fue una donación del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el 40 por ciento restante fue aporte local.

Desde el año 2003, Costa Rica Provee opera desde la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, pero no es sino hasta el 2005 que pasa a ser una dirección más de PROCOMER, entidad que la incluye dentro de su plan estratégico como pilar en el valor agregado exportador.

❖ *Llegan otros grandes*

En los años siguientes a la llegada de Intel y el estudio de FIAS, la investigación adicional permitió a CINDE seguir mejorando y redefiniendo su estrategia de atracción de IED en alta tecnología. Esta investigación le llevó a incluir la industria de dispositivos médicos entre los sectores elegidos. Una vez más, al igual que había ocurrido anteriormente con la sector de productos electrónicos, el éxito llegó pronto, esta vez en la decisión de Abbott Laboratorios en 1998, de establecer una sofisticada planta de manufactura que implicó una inversión de \$60 millones, aunado a la decisión de Baxter, líder en dispositivos médicos con operaciones en Costa Rica desde 1987, de ampliar su presencia en el país con una inversión de \$30 millones.

Los esfuerzos de promoción y atracción de inversiones en el sector de servicios se vieron materializados con la llegada de Procter&Gamble (P&G) en 1999. P&G instaló en Costa Rica un centro de operaciones y servicios administrativos, financieros y contables bajo el nombre del Global Business Services de Costa Rica (GBS), que significó una inversión inicial de \$34 millones. Desde suelo nacional, se administran los sistemas financieros y de tecnología de información que permiten una mayor agilidad de la empresa. Además, se opera todo lo relacionado con compras y pagos de bienes y servicios para la operación de P&G a nivel global.

P&G fue la primera empresa de servicios compartidos y del área de servicios en general, que llegó a Costa Rica. Desde San José, actualmente brinda 27 tipos de servicios a cerca de 68.000 empleados a lo largo de 72 países alrededor del mundo donde tiene operaciones. La importancia de su operación se refleja en la atracción que generó para que otras grandes multinacionales de servicios decidieran instalarse en el país, tal es el caso de Hewlett-Packard (HP) e IBM. En el 2003 P&G firmó una alianza estratégica con estas empresas para obtener servicios compartidos en el continente americano. HP le brinda soporte relacionado con informática, centros de llamadas y comunicaciones; IBM se encarga del pago de planillas a los empleados de P&G en América. Antes del acuerdo, dichas firmas no tenían presencia en Costa Rica, pero la importancia de la alianza influyó para que también instalaran sus centros regionales en el país a partir del 2003. Inicialmente solo prestaban servicios a P&G pero a los pocos meses aumentaron su oferta a otras empresas. Solamente HP cuenta actualmente con 6.800 colaboradores e IBM con 700.

3.2.7 Reestructuración institucional

En el año 2000 CINDE inicia otro proceso de reestructuración que se prolongará por poco más de 2 años. Este busca más flexibilidad organizacional, un enfoque más directo hacia los sectores que el país ha definido como meta en la atracción de inversiones y una gestión más integral del proceso que lleva a cabo la institución. La reforma de la estructura organizacional implicó el paso de una estructura vertical, concentrada en tres directores para las áreas de trabajo definidas, a una organización más plana en la que se trabaja por sectores económicos. Estos sectores son: electrónica (hoy día denominado manufactura avanzada), dispositivos médicos, servicios (call centers, share-services centers, desarrollo de software, procesamiento de datos, animación digital, etc.) y proyectos especiales. La idea fue dedicar la mayor cantidad de recursos económicos a la actividad principal de la institución, por eso en el caso de las funciones contables y financieras, se decidió subcontratarlas a alguna empresa especializada en el tema. Dicha estructura organizacional se mantiene hoy día.

Esta reestructuración significó también la racionalización y renovación de personal y un mayor control presupuestario, entre otras cosas. En el proceso, la venta del edificio que ocupaba CINDE ubicado en La Uruca se plantea desde el año 2000. Era un activo muy valioso, pero su mantenimiento era caro y no se justificaba para una organización que tenía recursos limitados de financiamiento (su principal donante había anunciado

la retirada paulatina de la ayuda financiera a partir del año 2001) y la cantidad de personal no superaba las 40 personas desde finales de los 90's. La venta del edificio se logra concretar hasta finales del 2003, cuando lo adquirió el Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Por esta razón, CINDE se trasladó a Plaza Roble (Escazú) en febrero del 2004 desde donde opera en la actualidad.

Otra decisión tomada en el 2004 fue el cierre de la oficina de California en los Estados Unidos, que se había abierto en el año 2000. Actualmente solo opera la oficina de Nueva York, la que ha permanecido abierta prácticamente desde los primeros años de operación de CINDE.

3.2.8 Apoyando la creación de conglomerados o *clusters*

La primera década del siglo XXI ha sido para CINDE una de consolidación de su modelo de atracción de inversión extranjera. A nivel mundial, la organización continúa recibiendo el reconocimiento por el excelente trabajo realizado en años previos. Así, el Informe Mundial sobre las Inversiones 2002 publicado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) destacó a Costa Rica como uno de los seis países más exitosos en materia de atracción de inversiones⁵², no sólo por haber logrado altos volúmenes de inversión extranjera sino además por haber podido elevar de manera concomitante la competitividad de sus exportaciones. El informe hace una mención especial sobre CINDE y afirma que “esta agencia de promoción de primera línea” ha logrado colocar a Costa Rica en un espacio de desarrollo más dinámico y ha canalizado la inversión extranjera hacia sectores donde el país es más competitivo. La función desempeñada por CINDE, según el informe en mención, ha sido fundamental para el país y para su imagen en otros mercados.⁵³ El Informe de la UNCTAD del 2003 distingue nuevamente a Costa Rica al mencionarla como el caso más notable de una iniciativa nacional en relación con la inversión extranjera directa que ha ido más allá de la liberalización y la apertura, al designar sectores y empresas concretos según su estrategia de desarrollo.

Los esfuerzos en los últimos ocho años se han dirigido a la creación y apoyo a la construcción de conglomerados de empresas en ciertos sectores, definidos como los más importantes: manufactura avanzada, dispositivos médicos, servicios y otros. Para tal fin CINDE ha realizado estudios y análisis comparativos (benchmarks) que permitan orientar las actividades hacia la consecución de ese objetivo. El cluster de dispositivos médicos es el que más se ha fortalecido en los últimos años mientras el de servicios es muy relevante por el impacto que genera en la creación de empleos y los nuevos subsectores que se han incluido a este portafolio.

⁵² Los otros países fueron China, Hungría, Irlanda, México y Corea.

⁵³ CINDE. Memoria 2002.

❖ *Dispositivos médicos*

La creación del cluster de dispositivos médicos ha sido una de las actividades más dinámicas en el último quinquenio. Este sector es de gran potencial para Costa Rica, no sólo por el gran crecimiento que experimenta a nivel mundial, sino por la demostrada capacidad del país en cumplir con los altos estándares de calidad que este sector requiere. En el año 2001 se realizó en conjunto con el INCAE y el Programa Impulso del gobierno de turno, un proyecto para el diagnóstico del cluster y la identificación de medidas que pudieran contribuir a mejorarlo y fortalecerlo. En 2002 se finalizó la primera etapa de evaluación y diagnóstico de este conglomerado. A la fecha, Costa Rica es líder en exportación de productos médicos al principal mercado mundial: Estados Unidos.

La empresa pionera en el sector dispositivos médicos en Costa Rica es Baxter Healthcare, compañía estadounidense, líder en el mercado de dispositivos médicos y cuidados de la salud, que en 1987 decidió instalar su operación de manufactura en suelo nacional. En su planta, donde laboran aproximadamente 1.200 personas, se producen más de 170 productos diferentes y sub-ensambles que abastecen a otras plantas del mundo. La complejidad de los productos fabricados en el país ha ido creciendo en el tiempo. En mayo 2008 inauguró la primera planta de esterilización de tecnología E-beam en Centroamérica, que significó una inversión de \$6,5 millones. Además desde el 2004, opera en el país su Centro de Finanzas de Servicios Corporativos, Baxter Americas Services (BAS), donde laboran 125 personas. A la fecha Baxter se ubica entre las 10 principales empresas exportadoras de Costa Rica.

Con la presencia de Baxter y otras compañías que han llegado en esta década, Costa Rica es reconocida como un destino altamente competitivo para las firmas del sector médico. En los últimos 9 años se pasó de 8 firmas en este sector a 31, entre las cuales están tres de los líderes mundiales: Hospira, Boston Scientific y Baxter. También figuran Arthrocare, Allergan y Coloplast. A nivel de empleo, este sector acumula 9300 puestos de trabajo y se coloca como el cuarto mayor exportador del país.

La instalación de suplidores de esta industria año a año, ha puesto en evidencia que este es un sector que se va consolidando como cluster, ya que está generando un volumen de producción significativo que justifica su instalación en suelo nacional. El reto ahora está en aumentar esta red de suplidores, locales y extranjeros, con el fin de hacer de Costa Rica un lugar más atractivo para las empresas ya instaladas, motivándolas a seguir con sus planes de expansión.

❖ *Manufactura avanzada*

Es el sector más consolidado y maduro a los que CINDE destina esfuerzos proactivos, de manera que presenta muchas oportunidades de diversificación dada la fuerza laboral experimentada con que cuenta Costa Rica. A la fecha se ubican en este sector 55 empresas que generan 13.200 puestos de trabajo. Los esfuerzos de los últimos

años se han focalizado a tres subsectores específicos: automotriz, aeronáutica y aeroespacial (piezas y partes).

Una de las oportunidades que se vislumbra desde hace algunos años es el desarrollo de la industria automotriz. En el 2004 se llevó a cabo un estudio de esta industria mediante el cual se identificaron los componentes que podían manufacturarse, la cadena de valor de los productos, la identificación de empresas que los fabrican y que pasan a ser parte de los trabajos de promoción que realiza CINDE. En 2005 se comienzan a ver resultados del trabajo, pues llegó al país Hutchings Automotive Products, empresa suplidora de ensamble de tubos para la industria automotriz. En el 2007 Deshler, firma estadounidense que fabrica productos automotores, anunció que invertiría \$5 millones en su planta, en la que realiza el proceso de estampado para productos automotrices. Luego llegó la alemana Continental AG, una de las tres empresas líderes de mundo en el sector de electrónica automotriz, cuya inversión inicial será de \$61 millones. En Costa Rica se producen componentes eléctricos para los sistemas de transmisión de vehículos.

Otros esfuerzos han buscado fortalecer el sector de la electrónica a nivel internacional. Uno de ellos fue el de CINDE que, en conjunto con varias empresas del sector, optaron por fundar en Costa Rica el SMT Chapter (Surfaced Mount Technology) en el 2003. La finalidad principal era obtener información técnica de punta para mantener la competitividad y actualización, desarrollar técnica y experiencia en nuevas tecnologías y obtener reconocimiento mundial como país con industrias de alta tecnología y mano de obra especializada que apoye la atracción de nuevas empresas. Vale recordar que este nicho fue señalado por el estudio de FIAS como uno de los cuatro donde Costa Rica posee ventajas competitivas. El SMT Capítulo Costa Rica se mantuvo vigente por aproximadamente 3 años, pero luego se disolvió por falta de apoyo e interés de las mismas empresas. Durante su funcionamiento se hicieron conferencias de capacitación en esta tecnología SMT.

Con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés) se prevé un auge de todos los sectores que CINDE ha identificado como estratégicos, pues varias empresas de diferentes nacionalidades podrían considerar a Costa Rica como plataforma de ingreso al mercado estadounidense.

❖ *Servicios*

El Siglo XXI reveló la gran capacidad de Costa Rica para atraer empresas del sector servicios, especialmente provenientes de los Estados Unidos. El posicionamiento ha ocurrido en dos sectores principalmente: centros de contacto y centros de operaciones de negocios (administrativas/financieras). En el año 2001 estaban instaladas en el país tan solo 5 empresas de servicios, para un total de 1.061 empleos. En el 2007 sumaron 61 (de las cuales 20 son centros de llamadas) y generaron 20.000 puestos de trabajo. Destaca la diversidad de actividades que llevan a cabo estas

compañías así como la evolución que han experimentado a través de estos años, incorporando procesos que demandan mayor conocimiento, innovación y especialización. Para el 2009 el sector ya estaba conformado por 95 compañías, las cuales generaban 28.400 empleos.

La gama de empresas que operan en este sector es amplia: soporte técnico a empresas especializadas en transferencias de dinero, servicios financieros, diseño y desarrollo de software, arquitectura, publicidad interactiva, etc. Western Union, líder mundial en transferencias de dinero, inició sus actividades en Costa Rica en 1998, a través de su Centro Global de Servicios. Lo que comenzó como un pequeño centro de contacto con 33 personas para cubrir América Latina y el Caribe, ha ampliado su cobertura a Estados Unidos, Canadá, Europa, Medio Oriente y África. Actualmente cuenta con 1.200 colaboradores. La empresa no sólo ofrece servicio al cliente en ocho diferentes idiomas, sino que el Centro brinda servicios de alto valor agregado al resto de subsidiarias de Western Union en el mundo, tales como desarrollo de software, redes, soporte técnico, procesos contables y administrativos, planillas, entre otros. Hewlett Packard (HP) es otro ejemplo. Llegó al país en el 2003 y desde aquí ofrece servicios de información de tecnología, procesamiento de datos y soporte en software y hardware a sus clientes. Desde su Centro de Llamadas brinda apoyo a más de 55.000 clientes individuales en todo el continente americano. Se presta apoyo en tres idiomas: inglés, portugués y francés. En Costa Rica también opera una oficina de ventas y mercadeo para la región. La compañía tiene 6.800 empleados que laboran en sus oficinas de Santa Ana y Heredia.

El fortalecimiento del sector servicios también ha llevado a que empresas ya instaladas en el país, pero que operan en otras actividades, hayan considerado a Costa Rica para establecer otras áreas de su empresa. Tal es el caso de Baxter Helthcare, que anunció en el 2004 la expansión de sus operaciones en Costa Rica con el establecimiento de su Centro de Finanzas de Servicios Corporativos, Baxter Americas Services (BAS), donde laboran 125 personas. Procter& Gamble anunció a principios del 2008 el establecimiento de la sede de su Centro Regional de Transformación de Negocios para América, donde se generarán soluciones para potenciar la eficiencia de las operaciones de la compañía en el mundo. El conglomerado financiero Citibank abrió en abril 2008 un centro de servicios de apoyo para las operaciones del grupo en el mundo. Esta nueva operación se denomina Citi Business Services Costa Rica y es el segundo centro de servicios que Citi abre a nivel mundial.

Por otra parte, el desarrollo de algunos sectores específicos, aunado al establecimiento de grandes transnacionales en suelo nacional y la reputación de que goza el país por la calidad de su mano de obra, ha generado una demanda por servicios de diversa índole, tales como el desarrollo en el área de ingeniería y diseño. El imán para atraer suplidores de estos servicios ha sido efectivo. Avionyx, empresa estadounidense especializada en el desarrollo y verificación de sistemas de seguridad crítica en vehículos aéreos que incluyen software y dispositivos electrónicos complejos, opera en Costa Rica desde el 2004. Otro ejemplo es Agilis Engineering, compañía estadounidense de ingeniería que llegó al país a mediados del 2006. Agilis

ofrece desde Costa Rica, diseño y análisis de turbinas de gas para la industria aeronáutica estadounidense, trabajo realizado por ingenieros costarricenses. Una de empresas de más reciente instalación es la firma estadounidense Emerson, dedicada al diseño e ingeniería. Emerson inauguró en agosto 2008 su centro de diseño, donde se crearán diversos procesos de automatización para sectores como la refinería, farmacéutica, bebidas e industria alimentaria. Además, durante el 2009 se instalaron en el país empresas tales como: Amway, 4 thought Marketing, Prosoft Nearshore, Costa Rica Production Services, ACE, Arcus, Concentrix, Credits World, First Data, McKinsey, Startek, PaySource y WNS.

Dado que servicios es un sector que ofrece oportunidades en diversos campos y Costa Rica ya tenía la experiencia como para incursionar en otros subsectores, a mediados de la última década CINDE se propuso ampliar la gama de servicios que desde Costa Rica se pueden brindar. Dentro de estos se vislumbraron los servicios audiovisuales (animación digital, multimedia y diseño web) como uno con potencial para atraer IED. Algunas empresas de este subsector ya operan en el país. Una de ellas es avVenta, dedicada a la producción digital y mercadeo interactivo⁵⁴. Comenzó operaciones en Costa Rica en el 2005 con sólo 30 personas y en julio 2008 anunció una expansión por \$1,5 millones, actualmente cuenta con 450 empleos. Otro caso es Schematic, una agencia interactiva⁵⁵ global radicada en suelo costarricense desde el año 2005, donde se desarrollan interfases y páginas web, además de realizar mercadeo de forma digital.

3.2.9 Otras acciones de la última década

En los últimos diez años, CINDE ha dedicado una parte muy importante de sus esfuerzos a mejorar el clima de inversión en Costa Rica. Algunas de las acciones seguidas es la conformación y/o seguimiento de grupos de trabajo en temas especiales. Esta modalidad permite atender en forma más concreta las necesidades de las empresas instaladas, no sólo para mejorar el desempeño de sus operaciones, sino para atender indirectamente las necesidades de los potenciales inversionistas. Hay grupos de trabajo en recursos humanos, telecomunicaciones, aspectos migratorios y área energética, entre otros.

En los últimos años el grupo de recursos humanos ha insistido en los aspectos críticos que enfrentan las empresas de este sector y es sin duda la necesidad de contar con la masa crítica de recursos humanos con las competencias lingüísticas y laborales que las compañías de IED requieren.

⁵⁴ Tiene su casa matriz en Charleston, Estados Unidos y otras dos sedes en Ucrania y Londres.

⁵⁵ Una agencia interactiva es un grupo de profesionales que usando la estrategia, creatividad y tecnología transforman las experiencias digitales que los consumidores tienen con el cliente, haciendo estas interacciones más poderosas, personales y gratificantes

Este tema es fundamental para el país, por cuanto la primera ventaja competitiva para el mantenimiento y atracción de nuevas inversiones extranjeras reside en el recurso humano. Por ello, una proporción del trabajo de CINDE ha estado ligado a las instituciones académicas, universidades y para-universitarias, con el fin de mejorar la adecuación curricular de ciertas disciplinas y la incorporación de procesos de certificación reconocidos internacionalmente en algunas carreras clave. Por ejemplo, con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), CINDE desarrolló el programa de Inglés para Centros de Contacto, que fue lanzado en 2005 y fortalecido en el 2006. Entre 2006 y 2008 se graduaron alrededor de 2000 personas y durante el 2009 se obtuvo un grupo de 1000 graduados, además en noviembre de ese mismo año se coordinó en conjunto con el INA la realización de una feria de reclutamiento para los estudiantes egresados de este programa. Dicha actividad reunió a diez empresas multinacionales del sector servicios y facilitó la incorporación de los graduados al mercado. Este año se tiene un número similar de personas matriculadas por lo cual la expectativa de graduación es la misma. Con la Universidad de Costa Rica se graduaron en enero 2008, veinte muchachos en el programa de inglés para ingenierías. Con el ITCR se implementó en el 2009 la carrera de “Computer Engineering”, con una matrícula inicial de 50 estudiantes y un número semejante para este año, se esperan los primeros graduados a partir del 2012. A nivel de colegios técnicos, se lanzó en el 2006 el programa de Ejecutivo para Centros de Servicios. En el 2008 se graduaron alrededor de 350 estudiantes y para el 2009 se obtuvo una cantidad similar de graduados, para el año 2019 se esperaba obtener aproximadamente 330 graduados. A nivel de sector privado, CINDE ha desarrollado también varios proyectos, especialmente fondos de becas para estudio del inglés cuyos aportes vienen de empresas privadas.

Asimismo desde el 2005, CINDE y un grupo de empresas de servicios organizan la Feria Bilingüe del Empleo. El objetivo de este evento es que sirva como un espacio donde las firmas pueden reclutar personal. La actividad se realiza una vez al año y durante estos eventos se han logrado reclutar más de 5.000 personas.

- ✓ *Hoy, CINDE continúa mejorando y redefiniendo su estrategia de atracción de IED en alta tecnología, principalmente en los sectores de manufactura avanzada, dispositivos médicos, servicios, y otras áreas.*
- ✓ *Su trabajo respalda la creación y apoyo a la construcción de conglomerados (clusters) de empresas en estos sectores, considerados los más importantes.*

La insistencia de CINDE sobre la necesidad e importancia de contar con profesionales bilingües, en el tanto su ausencia limita la llegada de IED y el aprovechamiento de los beneficios de la globalización, encontró apoyo en la clase gobernante y en marzo 2008 el gobierno anunció, como parte de la estrategia país, un ambicioso plan para que en el 2017 todos los estudiantes que concluyan la secundaria sean bilingües. El plan, denominado Costa Rica Multilingüe, tiene metas durante su ejecución. Para el 2010 se pretende que unas 25.000 personas tengan un nivel de inglés entre B-1 y C-1⁵⁶, para el 2012 el objetivo es contar con 40.000 personas en estos niveles y llegar al 2017 con el 100 por ciento de los graduados de los colegios entre estos niveles.

La ruta de desarrollo seguida por el país generó la necesidad de contar con estadísticas macroeconómicas no sólo de IED en general, sino datos más precisos sobre los diferentes sectores. Fue así como en el año 2002 se inició un proceso de trabajo conjunto con entidades como el Banco Central de Costa Rica para cuantificar de manera separada el impacto del sector servicios en la balanza de pagos, las cuentas nacionales y el empleo. El BCCR lidera el Grupo Interinstitucional de IED, para estimar mejor la IED que ingresa al país. También con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación se han efectuado esfuerzos para refinar las estadísticas existentes que apoyen los indicadores de inversión del país.

En 2004 comenzaron a realizarse acciones de acercamiento con inversionistas del Viejo Continente, principalmente del Este de Europa, debido a la pérdida de competitividad de sus productos en el mercado norteamericano, a raíz del alza del euro con respecto al dólar. En los últimos años, las labores de CINDE se han concentrado en procurar que empresas europeas y asiáticas se instalen en el país. En el mercado asiático, la atención está sobre China. La idea es ofrecer al país como plataforma para que el sector de la electrónica del gigante oriental acceda al mercado de los Estados Unidos y de Latinoamérica. En la India se buscarán nuevos negocios con compañías de la industria del cine local (Bollywood) que quieren servicios de posproducción y animación digital hechos en Costa Rica. Así se varía la estrategia que hasta ahora se ha tenido, de enfocarse principalmente en los Estados Unidos, aunque no se descuidará este mercado.

Temas que han sido de especial interés para CINDE y en los cuales se ha abocado en esta década son: la reforma al régimen de zonas francas a la luz de las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que obligarían a eliminar algunos de los beneficios fiscales otorgados a las empresas bajo este régimen; apoyo y divulgación a los planes nacionales de capacitación en el idioma inglés y; eventuales reformas para introducir flexibilidad en la jornada laboral. También un trabajo muy de cerca con

⁵⁶ En el nivel C-1 el estudiante comprende textos largos y complejos y se expresa con fluidez y espontaneidad. En el B-2 comprende ideas principales de textos complejos y abstractos y se comunica con cierta fluidez y espontaneidad. En el B-1 comprende las ideas principales de una lengua estándar y enfrenta casi todas las situaciones que ocurran en un lugar donde se hable la lengua que estudia.

instituciones públicas, tendiente a solventar necesidades específicas de las empresas en los campos de las telecomunicaciones y electricidad y la capacitación en electrónica e inglés. Hacia mediados de esta década, otros temas fueron incorporados en la agenda: la promoción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, temas de migración y la reforma fiscal. Temas reincidentes siguen siendo el apoyo a la apertura en telecomunicaciones y la flexibilidad laboral.

3.3 Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX)

El camino hacia la inserción de Costa Rica en la economía internacional fue una meta establecida como norte país en la década de los ochenta. Este compromiso trae consigo una serie de reformas y transformaciones en todos los sectores económicos, uno de los más dinámicos es el comercio internacional. Para ese momento se habían concluido etapas importantes en materia de comercio, el modelo de sustitución de importaciones llegaba a su fin y se hacía necesaria la sustitución de este por un programa acorde con los objetivos país planteados, es así como se comienza a desarrollar un modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera, que orientó las políticas económicas y de desarrollo hacia el comercio internacional como uno de los pilares fundamentales de este nuevo norte. Se inició la búsqueda de estrategias para ampliar mercados, diversificar producción, atraer nueva inversión tanto local como transnacional, competitividad internacional de las exportaciones, entre otros.

Debido a la carencia de un marco regulador, una institucionalidad que apoyara, organizara, fiscalizara y dirigiera los nuevos procesos de inserción, se hizo necesaria la creación de entes institucionales que planificaran y monitorearan estos nuevos procesos; es así como nace el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

En el siguiente apartado no se pretende tomar algún juicio de valor sobre el desempeño de la labor de COMEX, lo que busca es brindarle al lector la posibilidad de conocer cómo, a lo largo de casi 30 años, se fue consolidando la institución. Una historia desde su creación y hasta la actualidad.

3.3.1 El Nacimiento del Ministerio de Comercio Exterior

Antes del Modelo de Apertura Económica, el país no había avanzado en la creación de un marco institucional enfocado en el comercio internacional. El contexto apropiado se generó cuando se comenzó a implementar este nuevo modelo. De esta forma las preocupaciones se concretaron en acciones y decretos, así, para principios de la década de los ochenta ya se había creado el llamado Ministerio de Exportaciones (MINEX).

La creación de dicho ministerio data de 1983, bajo la administración del Presidente de la República Luis Alberto Monge Álvarez. Inició como un programa de fomento a las exportaciones adscrito a la casa presidencial y contaba con un financiamiento de fondos externos que facilitó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo

Internacional (USAID). Esta institución se convirtió en la primera entidad pública responsable del planteamiento e implementación de la política de comercio exterior.

El programa MINEX existió por varios años, su labor propulsó las iniciativas para facilitar los procedimientos institucionales y logró responder a muchas de las necesidades de la época, sin embargo, aún se necesitaba mayor fortaleza y formalidad para esta institución y una gestión más amplia. En 1986, bajo el mandato de don Oscar Arias, el MINEX fue bautizado con el nombre del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) mediante la Ley No. 7070 y posteriormente, la Ley de Presupuesto No. 7055 del 11 de diciembre de 1986, atribuyó a este Ministerio mayor potestad y lo estableció como el dirigente del sector de comercio exterior, además se le encomendó formular, planificar y dirigir las políticas de comercio exterior, de inversiones y de cooperación económica externa en esta materia. Fue la primera vez que se asignaron fondos públicos para financiar el funcionamiento de ese Ministerio, a partir de ese momento, COMEX se constituyó formalmente como la principal institución pública en materia de comercio internacional.

Es importante destacar que paralelo a la creación de COMEX, en esta misma época se crean otras instituciones que se unieron en la construcción del marco institucional de comercio internacional, tales como el Consejo Nacional de Inversiones; la Corporación de Zona Franca de Exportación; el Centro de Promoción de Exportaciones (CENPRO); la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE). Esta última financiada por fondos de USAID y que surge como una entidad no gubernamental para la atracción de inversiones.

Entre 1986 y 1996, como respuesta a la búsqueda de mayor competitividad de las exportaciones costarricenses y la simplificación de trámites de las mismas, surgen mejoras y nuevos instrumentos, tales como la ventanilla única, el mejoramiento de la estructura portuaria y la simplificación de la estructura impositiva del comercio exterior. Además, se dio un fortalecimiento legal sobre el régimen de Zonas Francas, Programas de Ajustes Estructurales, impuesto sobre la renta, entre otros.

En este mismo periodo surgen otro tipo de esfuerzos, las autoridades de la época en aras de alcanzar los objetivos trazados se plantearon la importancia de acercarse a los entes internacionales de comercio y decidieron dar la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1990. El ingreso al GATT era una condición necesaria para el exitoso desarrollo basado en el dinamismo del comercio exterior, la solicitud de ingreso se inició en la Presidencia de Luis Alberto Monge, pero fue hasta 1990 que se logró la asociación.

Paralelo al desarrollo de estas situaciones, se establecieron en Costa Rica nuevas leyes presupuestarias subsiguientes a la creación del COMEX, estas brindaron más recursos para esta entidad y ampliaron sus funciones. Sin embargo, la entidad arrastraba problemas desde su fundación que le hacía enfrentar una fragilidad constitucional, esto dado que se creó y se regulaba por una ley presupuestal, esta no definía

claramente sus potestades. El sector de comercio exterior se había sistematizado y se generaron innumerables conflictos entre los agentes involucrados. Diferentes jerarcas del despacho reclamaban la necesidad de crear formalmente al Ministerio y definir sus potestades esto empujó a la formulación de la Ley No. 7638 publicada en La Gaceta No. 218 del 13 de noviembre de 1996, la cual creó formalmente al Ministerio de Comercio Exterior y a la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Esta última se consolidó como una entidad pública no estatal que vino a sustituir a CENPRO, y se conceptualizó como brazo de apoyo a la labor del COMEX en la administración de regímenes especiales de exportación y la promoción de las exportaciones.

La Ley se cobijó bajo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 que determinó como fundamental acompañar la transformación del sector comercio con un proceso de reforma institucional. Se buscaba definir los roles estratégicos de las diferentes entidades públicas responsables de la conducción de este sector. Por ello se le confirieron atribuciones específicas al COMEX en la formulación, aplicación, conducción y dirección de la política de comercio exterior, entre ellas las negociaciones comerciales.

Esta nueva legislación plantea en su capítulo segundo las funciones de COMEX:

- Definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica.
- Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, incluido lo relacionado con Centroamérica, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias.
- Participar, con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el de Agricultura y Ganadería y el de Hacienda, en la definición de la política arancelaria.
- Representar al país en la Organización Mundial del Comercio y en los demás foros comerciales internacionales donde se discutan tratados, convenios y, en general, temas de comercio e inversión.
- Establecer mecanismos reguladores de exportaciones, cuando sea necesario por restricciones al ingreso de bienes costarricenses a otros países. En estas circunstancias, las regulaciones deberán ser motivadas, claras, equitativas y no discriminatorias. Para ejecutar los mecanismos, el Ministerio de Comercio Exterior podrá apoyarse en el Ministerio de Economía, Industrias y Comercio y el de Agricultura y Ganadería, según el caso; asimismo, podrá ejecutarlos por medio de otras instituciones, públicas o privadas, que se relacionen con el sector productivo correspondiente. Estas instituciones podrán cobrar a los usuarios por los servicios prestados.
- Determinar, en consulta con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y los Ministros rectores de la producción nacional, las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica, que serán ejecutadas en el país por los organismos competentes, según los procedimientos de ley y la materia en cuestión.

- Dictar las políticas referentes a exportaciones e inversiones.
- Otorgar el régimen de zonas francas, los contratos de exportación y el régimen de admisión temporal o perfeccionamiento activo y, cuando corresponda, revocarlos; según lo dispuesto en esta y en otras leyes o reglamentos aplicables.
- Dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones.
- Evaluar las políticas de comercio exterior e inversiones por lo menos una vez cada dos años. Para esos efectos, se formará una Comisión mixta de evaluación de las políticas de comercio exterior e inversiones, integrada por un representante del Ministerio de Comercio Exterior, uno del Ministerio de Planificación, dos del sector privado y dos investigadores especialistas en la materia, provenientes de universidades públicas.

COMEX tiene como función principal consolidar una inserción inteligente de Costa Rica en la economía mundial, manteniendo objetivos de crecimiento económico y bienestar social. En la búsqueda del cumplimiento de este objetivo se establecen cinco ejes de acción en los que COMEX centra su atención, a saber:

- a) Negociaciones comerciales internacionales: las negociaciones constituyen el principal instrumento para impulsar el objetivo de consolidar la inserción del país en la economía mundial. En este aspecto se promueve la obtención de mejores condiciones de acceso a mercados de interés para los productos de exportación costarricenses, con una participación activa en el sistema multilateral de comercio, además de la suscripción de acuerdos comerciales y el impulso de iniciativas para promover un mejoramiento de los acuerdos vigentes.
- b) Fomento de las exportaciones: Las acciones de política comercial en el eje de fomento a las exportaciones, tienen como fin impulsar un crecimiento sostenido de las exportaciones en el largo plazo.
- c) Fomento de las inversiones: Procura impulsar el establecimiento de compañías nacionales y extranjeras consideradas de alto valor agregado, las cuales otorgan beneficios como la diversificación de la producción, el desarrollo de nuevos productos, aporte de conocimientos al país, acceso a nuevas tecnologías, fuentes de empleo, entre otros aspectos que hacen que la inversión sea un motor de la economía.
- d) Administración de acuerdos y tratados comerciales: Las acciones de política comercial en el eje de administración de acuerdos y tratados comerciales tienen como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilateral, regional o multilateral, suscrita por el país con sus socios comerciales.
- e) Relación con organizaciones de la sociedad civil: Se insta promover y mantener un diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de explicar los beneficios del comercio exterior dentro de la estrategia de desarrollo del país y ampliar así la base de conocimiento generando un ambiente propenso para su máximo aprovechamiento.

- ✓ *El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) es el ente responsable de definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera del país.*
- ✓ *Su presencia en el proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial -formalizando reglas del juego claras, impulsando el fortalecimiento del marco regulador para los mercados internacionales y las relaciones con los socios comerciales, y procurando la ampliación de mercados y la diversificación en la oferta exportable- es evidente.*

Por otra parte, en 1996 se creó la Misión de Costa Rica ante la OMC y se establecieron las pautas de coordinación entre COMEX y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en lo que respecta a las misiones comerciales del servicio exterior de Costa Rica.

Para años posteriores a 1996, los esfuerzos se concentraron de forma externa, con la comisión permanente en OMC, esto permitió una activa participación y el seguimiento a todos los ámbitos de interés en la defensa de sus intereses comerciales y en el contexto de las nuevas negociaciones de Ronda de Doha. Se concretaron con ello los anteriores esfuerzos en materia comercial y se otorgó al país la estructura organizacional necesaria en el campo de la política comercial, las negociaciones internacionales y la promoción de las exportaciones, para seguir avanzando en la conquista de los mercados externos.

Las autoridades de comercio exterior reconocen que la política de comercio exterior es parte de una política general de desarrollo cuyo objetivo es alcanzar mejores niveles de vida para todos los costarricenses, mediante el desarrollo económico y social del país. El objetivo general de la política de comercio exterior es promover, facilitar y consolidar la inserción del país en la economía internacional. Además se han promovido algunos puntos estratégicos, tales como:

- Promover los cambios internos necesarios para desarrollar una economía más eficiente, que genere mayores niveles de crecimiento de las exportaciones.
- Mejorar y asegurar al acceso a los productos costarricenses a los mercados externos, propiciando con ello un entorno adecuado para la inversión y la actividad productiva.
- Defender los intereses comerciales costarricenses antes las acciones proteccionistas de otros países.
- Vincular ampliamente a todos los sectores del país con la actividad exportadora.
- Promover las condiciones necesarias para la inversión nacional y extranjera y establecer programas de atracción para los sectores en los que se tenga ventaja; y

- Establecer reglas claras y procedimientos para el manejo adecuado de las relaciones comerciales.

COMEX se ha consolidado internamente como rector del comercio exterior y ha liderado la política ofensiva y defensiva del país, pero enfrenta grandes desafíos:

- La institucionalidad pública del comercio exterior se ha consolidado en el tiempo; sin embargo, se debe complementar su estructura básica más allá de la capacidad negociadora que ha desarrollado el país, principalmente en lo que compete a la administración del comercio internacional, la institucionalidad vinculada a la defensa del comercio exterior y la adecuada articulación público-público y público-privada.
- La administración del comercio internacional tiene múltiples ámbitos, para cada uno de ellos existen esquemas de administración que deben consolidarse con la participación proactiva de otras instituciones públicas y del sector privado.
- La gestión más profunda para atender en especial a PYMES: avanzar en lograr encadenamientos entre la producción costarricense (bienes y servicios) con exportadoras, en especial con aquellas de capital extranjero.
- Los cambios internos necesarios para promover una economía más eficiente no se han completado, es especial lo que corresponde a mejorar la infraestructura física y telemática para producción y para la exportación; la simplificación de trámites y la simplificación de legislación la modernización de instituciones públicas; la capacidad general de la pequeña y mediana empresa; etc.

A pesar de que el país ha salido con un saldo positivo en procesos internacionales para la defensa de sus intereses comerciales, se hace necesario fortalecer los mecanismos de defensa comercial, en especial la oficina de prácticas internacionales de comercio para el monitoreo, vigilancia y aplicación de los instrumentos modernos que ofrece la normativa, tales como salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios.

Caminar rumbo a la inserción en la economía mundial, es un reto que exige al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) una dinámica participación en el cumplimiento de los objetivos que se plantea en las políticas de desarrollo del país asociadas al comercio internacional. Los tratados y negociaciones comerciales, son un poderoso instrumento con el cual cuenta el Ministerio en su labor.

El Ministerio ha utilizado estas herramientas comerciales para realizar su gestión de forma activista; su presencia en el proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial es evidente. La formalización en las reglas del juego claras, el fortalecimiento del marco regulador para los mercados internacionales y las relaciones con los socios comerciales, la ampliación de mercados y diversificación en la oferta exportable, no solo a nivel multilateral sino también a niveles bilaterales, son algunos de los signos palpables que responde a resultados de esta actividad Ministerial.

3.4 Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

3.4.1 Antecedentes históricos de la creación de PROCOMER

Con el fin de promover el uso racional de los recursos del sector público y facilitar la inserción ordenada y competitiva del país en la economía globalizada, en 1996 se dictó la ley 7638 del 30 de octubre mediante la cual se establece el Ministerio de Comercio Exterior como ente rector del sector y se crea la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

PROCOMER fue concebida con la finalidad de concentrar en una sola institución las funciones que hasta entonces correspondían a la Corporación de Zonas Francas de Exportación S.A., al Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y al Consejo Nacional de Inversiones.

Se definió que su Junta Directiva estaría compuesta por cuatro representantes de sector público (el Ministro de Comercio Exterior, quien la preside, y tres representantes del Poder Ejecutivo nombrados por el Consejo de Gobierno) y cinco representantes del sector privado (nombrados por los presidentes de la Cámara de Industrias de Costa Rica, CICR, Cámara de Exportadores, CADEXCO, Cámara de Comercio de Costa Rica, CCCR, Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, CNAA y un representante de los pequeños y medianos empresarios nombrado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada UCCAEP).

En ese momento se le asignaron los siguientes objetivos y funciones a PROCOMER:

- a) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones de acuerdo con las directrices que dicte el Poder Ejecutivo.
- b) Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior en la administración de los regímenes especiales de exportación y en la defensa de los intereses comerciales del país en el exterior.
- c) Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación.
- d) Dar seguimiento a las estadísticas de comercio exterior, en coordinación con las instituciones competentes.
- e) Administrar bienes en fideicomiso y, en general, celebrar todos los contratos permitidos por las leyes, necesarios para cumplir con los objetivos y funciones de la promotora.

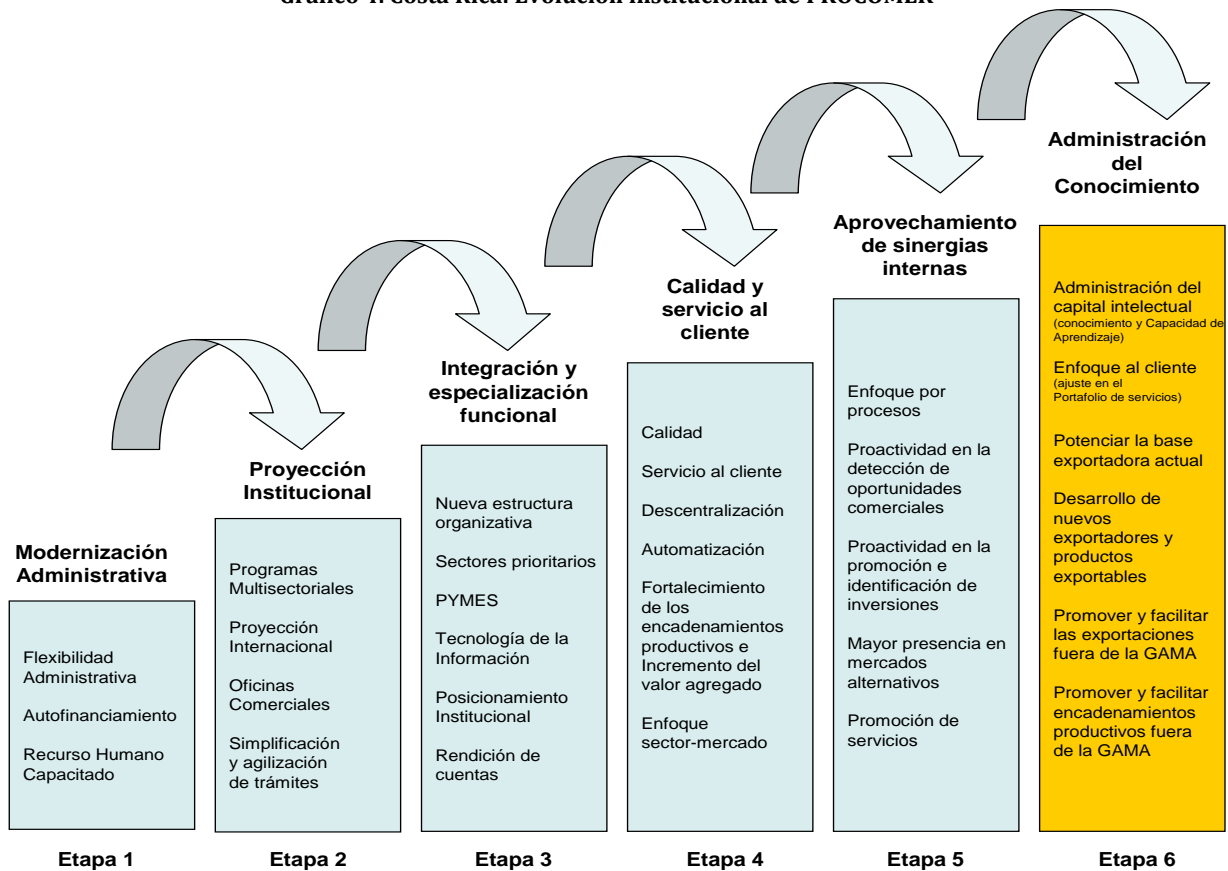
Estos elementos permitieron la creación de una entidad mixta, financieramente independiente de la caja única del Estado pues su financiamiento proviene de los recursos generados por el cobro de trámites asociados a las exportaciones e importaciones (formularios) y al pago del canon de Zonas Francas, así como con una administración eficiente del recurso humano y demás áreas. Se creó así una entidad pública de carácter no estatal.

Estas características dotaron a la nueva institución de condiciones adecuadas para suministrar la asistencia necesaria y de manera más efectiva al sector privado exportador y potencial exportador, y es esto precisamente, lo que ha permitido a PROCOMER a lo largo de sus 13 años de existencia, desarrollar una serie de actividades claves para el apoyo en el campo del comercio exterior y de la internacionalización de empresas, muy de la mano con las exigencias que la globalización y la competitividad internacional demandan a los empresarios y a las entidades de apoyo.

3.4.2 Evolución institucional de PROCOMER

Las transformaciones registradas a lo largo de estos años de existencia han sido notorias en cuanto a cobertura de los programas tanto a nivel nacional como internacional, agilidad en los servicios y trámites administrados y uso de tecnología al servicio del sector empresarial. El Gráfico 4 muestra la evolución de la institución en 6 grandes etapas, siendo la 6ta etapa la que actualmente PROCOMER tiene como reto consolidar.

Gráfico 4. Costa Rica: Evolución institucional de PROCOMER



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Actualmente PROCOMER se ubica en la quinta etapa. Los elementos incluidos en la etapa número seis se refieren a los retos que a futuro enfrenta la organización.

Los aspectos más relevantes de cada una de estas etapas se resumen en los siguientes puntos:

❖ *Primera Etapa: Modernización Administrativa*

Con base en los nuevos instrumentos legales y el financiamiento que concedía la creación de PROCOMER, se llevó a cabo un proceso de modernización de la gestión administrativa que demostró flexibilidad, oportunidad y eficiencia.

Paralelamente, se adecuó la estructura de la organización con el fin de elevar los estándares en la selección y reclutamiento de personal de manera tal que la organización pudiera contar con recurso humano acorde a los requerimientos del entorno que en ese momento existían.

Esta etapa, en síntesis, permitió mantener y continuar con las funciones de CENPRO y la Corporación de Zonas Francas, pero con una nueva figura jurídica más acorde con las necesidades del sector exportador costarricense.

❖ *Segunda Etapa: Proyección Institucional*

Esta etapa se caracterizó por la búsqueda de la identidad particular para PROCOMER, procurando ser una organización moderna en el plano del comercio exterior en Costa Rica, desarrollando nuevos y mejores servicios con el fin de garantizar su posicionamiento en el entorno productivo nacional como una entidad facilitadora del proceso de internacionalización. La consigna era entonces una búsqueda permanente de niveles superiores de calidad en todos sus servicios.

Es en esta etapa que se da la apertura de las Oficinas de Promoción Comercial (OPC) de PROCOMER en México, Chile y República Dominicana.

En cuanto a trámites de exportación, se lograron importantes avances mediante la simplificación de procesos y eliminación de requisitos, reduciendo los tiempos de respuesta y facilitando la gestión exportadora. Mientras que en

- ✓ *PROCOMER fue concebida con la finalidad de concentrar en una sola institución las funciones que hasta entonces correspondían a la Corporación de Zonas Francas de Exportación S.A., al CENPRO y al Consejo Nacional de Inversiones.*
- ✓ *Ha sufrido transformaciones notorias a lo largo de los años, en la cobertura de sus programas -de nivel nacional e internacional-, en la agilidad en los servicios y trámites administrados por ella y en el uso de tecnología al servicio del sector empresarial.*

materia de administración de regímenes, se procuró una simplificación y agilización de procesos reforzando además, los mecanismos de control y supervisión de los beneficios que concedía el Estado a las empresas amparadas a Zonas Francas, Perfeccionamiento Activo y otros.

Todos estos esfuerzos y programas generaron altos niveles de profesionalismo y especialización, aumentando la credibilidad de PROCOMER ante el sector empresarial como entidad promotora de exportaciones con proyección internacional.

❖ *Tercera Etapa: Integración y Especialización Funcional*

En Febrero del año 2000, con la participación de todos los presidentes y vicepresidentes, representantes de las cámaras empresariales miembros de PROCOMER, se realiza un replanteamiento de la Misión-Visión y de los objetivos estratégicos de la institución que se definieron como sigue:

- Desarrollar en forma continua el proceso de actualización y modernización de la institución.
- Promover el aumento y diversificación en forma sostenida (de acuerdo con la demanda mundial y oferta interna) de las exportaciones del país al resto del mundo.
- Promover el aumento del valor agregado de las exportaciones.
- Agilizar y modernizar trámites relacionados con la actividad exportadora.
- Desarrollar las exportaciones con un enfoque de región-sector-mercado (exportación a la medida).
- Relanzar el desarrollo de una cultura exportadora.
- Apoyar los esfuerzos para reducir las desventajas competitivas que afectan la exportación.
- Informar y capacitar al sector empresarial.
- Velar por el buen funcionamiento de los mecanismos que garantizan la eficacia de los sistemas de control de los regímenes que administra.
- Establecer una cultura de rendición de cuentas permanente.

Uno de los aspectos más importantes de esta etapa fue la mayor orientación al fomento de la competitividad e inserción internacional de los diferentes sectores productivos (exportadores y con potencial exportador).

La prioridad estratégica dio origen a una serie de **comités sectoriales** integrados por empresarios, principalmente representantes de pequeñas y medianas empresas y equipos de apoyo técnico conformados por personal de las cámaras empresariales e instituciones relacionadas con cada sector, bajo la coordinación de PROCOMER.

Esta estructura permitió desarrollar y coordinar planes y proyectos de promoción de exportaciones y fomento de la competitividad, de acuerdo con las necesidades y realidades de cada sector. Adicionalmente, permitió generar un mayor acercamiento

con el sector exportador y con la pequeña y mediana empresa con potencial exportador.

Adicionalmente, se da el fortalecimiento de programas de capacitación y la creación de nuevos servicios reconociendo las necesidades específicas de los diferentes sectores, así como el nivel de internacionalización de cada uno de ellos. En materia de programas de capacitación, más adelante se presenta un detalle de la evolución en los servicios ofrecidos por PROCOMER en esta área, siendo claro que con el paso del tiempo la organización ha evolucionado hasta disponer de programas de formación básica en materia de internacionalización, hasta programas de capacitación más detallados y profundos hasta llegar a programas especializados. Esto, que sin duda alguna representa el PROCOMER de hoy, tuvo sus inicios en esta etapa de la organización y refleja el reconocimiento y manejo de los distintos niveles de internacionalización que poseen las empresas costarricenses.

Durante esta etapa cobra gran importancia el uso de la tecnología de comunicaciones como herramienta para la captura, procesamiento y análisis de información y su correspondiente difusión.

Es así como es en ella que se consolida el portal institucional www.procomer.com que existía desde prácticamente el inicio de la institución, pero que se refuerza en esta etapa con la finalidad de aprovechar su potencial como herramienta de consulta y prestación de servicios vía Internet (ver detalles en secciones posteriores). También en cuanto a la generación y el análisis de las estadísticas de exportación, se ha realizado un profundo esfuerzo por depurar las bases de datos primarias y se implementan una serie de actividades para mantenerlas actualizadas y así aumentar la rapidez en la generación de los informes estadísticos.

Sobresale durante esta etapa la consolidación de la Misión de Compradores que anualmente se lleva a cabo en San José, y que cada vez cuenta con mayor participación de potenciales compradores extranjeros que vienen a nuestro país a sostener reuniones de negocios con exportadores costarricenses, bajo la modalidad de agendas de negocios previamente concertadas (ver detalle de herramientas de promoción en secciones posteriores).

En materia de trámites se continuó con la labor de simplificación y agilización, destacando la implementación del uso de formularios para la aprobación de permisos requeridos por las empresas beneficiarias del Régimen de Perfeccionamiento Activo, la estandarización de la forma y la información a presentar para cada uno de los trámites; eliminación de la confección e inscripción de la prenda aduanera para el caso de importación de materias primas, agilización de los trámites requeridos para las compras que realicen en territorio nacional, y se inició con los procesos de implementación de la tramitación electrónica. Más adelante se detallan aspectos relacionados con los logros alcanzados en materia de automatización y simplificación de trámites.

❖ *Cuarta Etapa: Calidad y Servicio al cliente*

Los programas, servicios y en general todo el accionar de PROCOMER fueron ajustados en el 2002 alrededor de un nuevo grupo de objetivos estratégicos que fueron definidos por el cuerpo gerencial de la institución y aprobados por la Junta Directiva según se expone a continuación:

- Crecimiento sostenido de las exportaciones a largo plazo.
- Creación de una cultura exportadora nacional.
- Incremento del valor agregado de las exportaciones - (encadenamientos).
- Promover las exportaciones y encadenamientos de las PYMES.
- Fortalecer e incrementar la capacidad exportadora de empresas fuera del valle central.
- Brindar la mayor cantidad de servicios por vía electrónica.

Son, además, el reflejo de la Visión y Misión que se establecieron en ese mismo momento para la organización:

Visión:

Convertir a PROCOMER en la institución clave para el desarrollo de nuevos mercados, la incorporación de nuevas empresas y el mejoramiento competitivo del sector exportador costarricense.

Misión:

Facilitar el desarrollo y fortalecer la capacidad exportadora de los sectores productivos de Costa Rica para promover la inserción efectiva de la producción nacional en los mercados del mundo.

Las áreas de acción que destacan en esta etapa de PROCOMER son:

Calidad y servicio al cliente	<p>Se inició en el año 2004 el establecimiento del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) bajo la norma ISO 9001:2000 con miras a obtener la certificación. El Sistema de Gestión de Calidad, tiene como objetivo principal brindar soporte a los procesos de negocios de la Institución a fin de que los servicios y productos satisfagan y excedan de forma consistente y efectiva las expectativas de sus clientes, en armonía con las regulaciones legales aplicables. Este proceso culminó en agosto de 2006, al obtenerse la certificación por parte de la empresa colombiana INCOTEC, reconocida internacionalmente, quien es miembro de la Organización Internacional de Normalización ISO.</p> <p>Dentro del Sistema de Gestión de Calidad de PROCOMER, se incluyeron diversos procedimientos que abarcaban todas las áreas de servicio de la Institución: trámites, atención de consultas, capacitaciones, actividades de promoción comercial, generación de estadísticas, entre otros. Este sistema ha evolucionado desde su inicio incorporando una cada vez mayor de actividades de la organización, pero sobretodo, propiciando el desarrollo y</p>
--------------------------------------	--

	<p>fortalecimiento de la cultura de calidad dentro de la organización. Esto ha estado sobretodo ligado al establecimiento de parámetros específicos de calidad y tiempos de respuesta para cada uno de los servicios brindados, así como mecanismos de evaluación y seguimiento de cada solicitud de servicio recibida, facilitando la mejora continua de los servicios de la organización.</p>
<p>Descentralización</p>	<p>A partir del año 2005, en una labor coordinada entre PROCOMER el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Economía, inició la apertura de los Centros Regionales de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CREAPYME) en distintos lugares del país. El objetivo de éstos es promover el desarrollo de las regiones periféricas del país, especialmente en costas y fronteras y dar mayor participación a las comunidades y las PYMEs en las oportunidades que ofrece la inversión, el comercio y el turismo. La labor específica de PROCOMER en cada una de las 5 localidades (Ciudad Quesada, Limón, Puntarenas, Pérez Zeledón y Liberia), se concentra en generar un mayor conocimiento de la oferta exportable y con potencial exportable de cada zona mediante la aplicación de diagnósticos para determinar el nivel de competitividad de las empresas; brindar asesoría para que estas empresas puedan acceder eficientemente a los mercados internacionales; trasladar conocimiento mediante el desarrollo de capacitaciones especializadas que promuevan la cultura de exportación y el mejoramiento competitivo de las empresas de cada zona, así como brindar asesoría en relación a trámites y procedimientos para exportar, entre otros.</p> <p style="text-align: center;">Gráfico 5. Centros Regionales de Apoyo a la PYME</p> <p>The map shows the geographical distribution of five regional support centers for SMEs across Costa Rica. The legend identifies the following locations:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ciudad Quesada (Yellow dot) San Isidro de Pérez Zeledón (Cyan dot) Liberia (Green dot) Limón (Pink dot) Puntarenas (Blue dot)
<p>Fortalecimiento de los encadenamientos</p>	<p>Desde el año 2005 PROCOMER asumió de lleno la administración y desarrollo del proyecto Costa Rica Provee (ver detalles sobre este proyecto en secciones posteriores). Esto permitió establecer un enfoque más agresivo y de largo</p>

productivos e incremento del valor agregado	plazo en cuanto a los encadenamientos propiciados entre empresas de base local y transnacionales instaladas en Costa Rica. Así el programa ha estado enfocado a desarrollar proveedores locales de clase mundial, que en un futuro y dependiendo de la fortaleza del vínculo y de que efectivamente se logre un “link –age” (asociación en el tiempo), sean empresas que puedan suplir directamente a otras plantas de la transnacional o bien a otras empresas extranjeras del mismo ramo. En este sentido el programa pretende que los proveedores locales pasen de ser exportadores “indirectos” a ser exportadores “directos”.
Enfoque sector – mercado	Continuando con los esfuerzos desplegados anteriormente, que pasaron de enfocarse de un nivel multisectorial a otro sectorial, en esta etapa de la evolución institucional se avanza a un enfoque sector - mercado, reconociendo que los diferentes niveles de competitividad de cada sector exportador permite acceder a un grupo específico de mercados.
Automatización	Congruente con uno de los objetivos estratégicos de la institución, se ha continuado con los procesos de automatización. Tal como se verá más adelante una importante proporción de los trámites de exportación se llevan cabo en forma electrónica y remota, pero también se ha avanzado a nivel de procesos internos y de otros procesos asociados al acceso a la información, bases de datos y estudios por parte del Centro de Información al Exportador, destacando en este caso la proporción de solicitudes de información atendidas por medios electrónicos y el desarrollo del Centro de Información Virtual (CIV) que posteriormente se fortalece con otros instrumentos de difusión de información.

❖ **Quinta etapa: Aprovechamiento de las sinergias internas**

Durante esta etapa la institución estuvo regida por los siguientes elementos que fueron aprobados por su Junta Directiva:

- ✓ **Visión:** *Consolidar el sistema de apoyo al exportador y al inversionista.*
- ✓ **Misión:** *Promovemos las exportaciones y las inversiones.*
- ✓ **Objetivos estratégicos:**
 - Mejorar el posicionamiento de Costa Rica en el mercado internacional.
 - Incrementar el valor agregado de las exportaciones.
 - Aumentar la participación de las Pymes en las exportaciones.
 - Brindar acceso a todas las regiones del país, al apoyo a las exportaciones y las inversiones.
 - Arraigar la inversión en el país.
 - Fortalecer la acción interinstitucional pública y privada de apoyo al exportador e inversionista.

Producto de este re-enfoque de la organización, durante este período la institución concentró sus esfuerzos aspectos como el reforzamiento de las tareas relacionadas con la promoción de inversiones e identificación de inversionistas así como de la

mayor proactividad en la detección de oportunidades comerciales y de una mayor presencia en mercados alternativos, coincidiendo esto con la apertura de nuevas oficinas de promoción comercial en el exterior. Igualmente importante en esta etapa fue el mayor apoyo y énfasis en los procesos de promoción de exportaciones asociadas a los sectores de servicios. Estructuralmente si bien la organización no sufrió grandes cambios durante este período, es importante destacar que se inicia un proceso de cambio en los mecanismos internos de trabajo que pretende aprovechar más ampliamente las sinergias internas tanto en el plano estratégico como en el operativo.

A continuación se resumen brevemente los principales elementos que caracterizan esta etapa:

<p>Promoción de inversiones e identificación de inversionistas</p>	<p>La ley 7638 confirió a la Promotora, entre otros, la responsabilidad de ser el ente encargado de "Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo". Por años, PROCOMER operó específicamente en el campo de promoción de exportaciones y no es sino a partir del año 2006, cuando la Junta Directiva de PROCOMER se plantea la necesidad de que la institución avance también hacia el apoyo en la promoción de las inversiones y más específicamente hacia la promoción de sectores atractores de inversión que no eran cubiertos a través de los esfuerzos desarrollados por otras organizaciones nacionales. Es por resolución de la JD que a finales del 2006, se crea dentro de la Gerencia General un puesto de Ejecutivo de Inversiones con su respectivo asistente. Esto lleva como fin el de facilitar y promover la inversión en el país. El rol inicial de esta área sería el de ser un facilitador, receptor y comunicador de iniciativas de inversión, nacional y extranjera, pública y privada, en estrecha <u>coordinación</u> con aquellos entes relevantes, estatales como no estatales, públicos como privados. Esta decisión obedeció no solo a la intención de la organización de asumir un rol más activo en la promoción de las inversiones extranjeras en el país, sino a la necesidad de dedicar esfuerzos a apoyar la atracción de la misma, especialmente de aquellas inversiones relacionadas directa o indirectamente con actividades de exportación o de apoyo a la exportación.</p>
<p>Mayor presencia en mercados alternativos y proactividad en la detección de oportunidades comerciales</p>	<p>La apertura y consolidación de nuevas Oficinas de Promoción Comercial en el exterior es una de las características de esta etapa. Fundamentalmente se dio énfasis al mercado estadounidense en donde hasta finales del año solamente existía una oficina localizada en Miami. Si bien este puerto constituye el principal punto de ingreso de los productos latinoamericanos al mercado de Estados Unidos, la estrategia de abrir oficinas en Nueva York, Houston y Los Angeles entre finales del 2008 y el 2009, obedeció al interés de diversificar nichos de mercados atendidos con productos de consumo final (sobre todo mercados étnicos y segmentos gourmet), pero también a la necesidad de apoyar la promoción de exportaciones asociadas a productos y servicios especializados y de alto valor agregado como los correspondientes a tecnologías de información, servicios médicos, audiovisuales y otras industrias con elevado potencial como la metalmecánica de precisión</p>

	<p>(industria automotriz y otras), entre otras. Una mayor presencia en este mercado, resulta también fundamental para aprovechar más ampliamente los beneficios derivados de la entrada en vigencia de Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.</p> <p>En el 2007 también, como parte de esa estrategia, se abrió a finales del 2007 la oficina de Promoción Comercial en China, concretamente en la ciudad de Beijing.</p> <p>Los esfuerzos por ampliar la presencia física de PROCOMER en estos mercados se han complementado con el desarrollo de estudios de prospección, prospección y análisis de tendencias de consumo en ferias internacionales, mapeos de mercado con la finalidad de determinar posibles áreas generales de relación comercial con mercados poco conocidos o en los que la experiencia exportadora costarricense ha sido limitada (China, Singapur), o en aquellos en los que a pesar de la cercanía se requiere disponer de elementos que guíen más claramente en torno a la estrategia más apropiada de utilizar por parte de los empresarios costarricenses (sectores, puntos geográficos específicos, industrias). Además de la búsqueda de elementos objetivos para la incursión del empresario costarricense en mercados determinados en materia de productos concretos (bienes finales o de consumo o materias primas o intermedias), estos estudios también han abarcado el análisis de oportunidades para servicios exportables.</p>
<p>Promoción de las exportaciones de servicios</p>	<p>De la mano con la ampliación de los mercados cubiertos a través de oficinas, el área de promoción comercial, de inteligencia comercial, desarrollo de encadenamientos productivos y de promoción de inversión, también se enfoca en esta etapa de PROCOMER a una mayor cobertura de sectores de servicios exportables. Es por ello que se inicia con el desarrollo de perfiles de oferta para los sectores de construcción y servicios relacionados, producciones audiovisuales, tecnologías de información y servicios médicos especializados. En la actualidad estos servicios son promocionados en el exterior en forma proactiva y han sido también objeto de esfuerzos focalizados en eventos como el Costa Rica Services Summit desarrollado por PROCOMER por primera vez en el año 2009 (ver sección dedicada al área de eventos de promoción).</p>
<p>Enfoque por procesos</p>	<p>Durante esta etapa y como consecuencia de un sistema de gestión de calidad relativamente maduro, se empieza a adoptar un enfoque por procesos para toda la organización. Éste trasciende al método tradicional de satisfacer las necesidades del cliente una a una, departamento por departamento, y reconoce la existencia de un sistema de interrelaciones que adecuadamente administradas permiten a la organización ganar eficiencia y administrar más eficiente y efectivamente sus recursos humanos y tecnológicos.</p> <p>De esta forma, se adopta se reconoce la existencia de procesos que involucran a todas las áreas de la organización con el fin de desarrollar esfuerzos colectivos para el logro de objetivos comunes.</p> <p>Los procesos establecidos incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesos operativos: Promoción, Inteligencia, Trámites ▪ Procesos de apoyo: Administrativo y financiero, Legal, Recursos Humanos, Tecnologías de Información

- Procesos estratégicos: Planificación estratégica y revisión por la dirección

Cabe destacar que asociado a cada proceso se identifican subprocesos, actividades y tareas que trascienden las responsabilidades de los departamentos, siendo que en el caso de los procesos operativos las responsabilidades se dimensionan en forma compartida entre distintos departamentos. Así por ejemplo:

- Proceso de Promoción: interviene la Gerencia de Promoción Comercial y las Direcciones de Costa Rica Provee, Inteligencia Comercial, e Inversiones.
- Proceso de Inteligencia: involucra directamente a la Dirección de Inteligencia Comercial, Inversiones y Costa Rica Provee, e indirectamente a Promoción Comercial.
- Proceso de Trámites: involucra a la Gerencia de Ventanilla Única de Comercio Exterior, Gerencia de Operaciones.

Este enfoque permite a la organización un mayor nivel de claridad acerca de las interrelaciones en la organización, fortaleciendo el trabajo en equipo, así como la percepción del cliente como un frente único. También apoya los procesos de alineamiento a los objetivos de calidad de la organización y los objetivos estratégicos e implica mayores niveles de eficiencia y eficacia al facilitar la reducción del tiempo de ciclo, la eliminación de duplicidades y por ende mejor uso de los recursos de la organización, todo lo cual apunta al incremento en el nivel de satisfacción del cliente.

❖ *La Sexta Etapa: Administración del conocimiento*

Actualmente PROCOMER se encuentra en un período de transición entre la quinta y sexta etapas descritas. El enfoque por procesos si bien aún no se ha consolidado sí está siendo fortalecido y promovido como un nuevo estilo de trabajo entre las unidades y departamentos de la organización. Asimismo, se apunta a migrar todo el sistema de gestión de la calidad a este nuevo esquema.

Sin embargo, sí se avanza hacia una sexta etapa. Esto es básicamente posible gracias en gran medida al ambiente favorable propiciado por el impulso de un enfoque institucional mucho más integral (enfoque por procesos). Y es que dar este paso ha permitido generar discusiones y análisis internos acerca de las prioridades estratégicas de la organización y su visión de largo plazo que llevaron, a través de un mecanismo *botton – up* a establecer una nueva misión, visión y áreas estratégicas que serán el nuevo rumbo de la organización.

Los nuevos planteamientos incluyen:

- ✓ **Misión:** *Facilitamos y promovemos la internacionalización de los productos y servicios de Costa Rica.*
- ✓ **Visión:** *Ser el referente estratégico para la internacionalización de los productos y servicios de Costa Rica.*

Además, se establecen tres áreas estratégicas alrededor de las cuales se plantean las acciones estratégicas concretas que permitirán a la organización mejorar la percepción del cliente, ajustar sus productos y servicios a sus requerimientos, y, de manera importante propiciar la diversificación y ampliación de la oferta exportable nacional (productos y empresas) como agregado total, y a nivel de todas las regiones del país. Estas áreas estratégicas incluyen:

Enfoque al cliente	<p>En esta área estratégica se pretende potenciar el uso de las herramientas disponibles en la organización, así como desarrollar nuevas, para administrar eficientemente la información específica del cliente actual y potencial (adecuada canalización de necesidades, seguimiento y acompañamiento, diagnóstico institucional). El uso estratégico de esta información pretende ajustar los productos y servicios ofrecidos por la organización a los requerimientos del cliente, a sus necesidades y al entorno cambiante en el que éste se desenvuelve. Pretenden también aglutinar todas aquellas acciones que faciliten la comunicación efectiva con el cliente de la organización. Importante es mencionar que se identifican claramente 2 tipos de clientes externos de PROCOMER:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Clientes directos: exportadores directos, exportadores indirectos, exportadores potenciales e inversionistas. ▪ Clientes indirectos: cámaras y asociaciones empresariales, entidades de servicios de apoyo al exportador e inversionista y entidades gubernamentales.
Estrategia regional fuera de la GAMA	<p>Impulsar los servicios de la organización más allá de la Gran Área Metropolitana Ampliada, incluyendo los servicios relacionados con programas de formación, asesoría, desarrollo de proveedores regional, identificación y apoyo a procesos de desarrollo regional que requieran de inversiones extranjeras, entre otros. Estas acciones están encaminadas en especial a favorecer los procesos de internacionalización de las empresas fuera de la GAMA, por lo que se pretende que faciliten el desarrollo de nuevas empresas exportadoras y de nuevos productos exportables.</p>
Impulso y fortalecimiento de las acciones para la internacionalización	<p>Se incluyen en esta área estratégica aquellas acciones que impactan especialmente en la base exportadora actual. Se incluyen prioritariamente acciones para continuar simplificando, agilizando y automatizando trámites, el desarrollo y fortalecimiento de programas de asesoría, el desarrollo de una red de alianzas con organizaciones claves para el sector, así como la adaptación y mejora del portafolio de servicios ofrecido al exportador actual.</p> <p>Es importante mencionar que esta estrategia reconoce el papel fundamental de PROCOMER como facilitador y promotor de la internacionalización de las empresas costarricenses como un todo, asumiendo así un rol más activo en el apoyo al desarrollo de empresas exportadoras y de apoyo al sector exportador.</p> <p>Es por ello que los lineamientos estratégicos definidos incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar y promover el incremento de las exportaciones. ▪ Facilitar y promover la atracción de inversiones para la

internacionalización.

- Facilitar y promover encadenamientos productivos para las exportaciones.
- Facilitar y promover el desarrollo de nuevos exportadores y productos exportables.

Para lograr todo lo anterior se parte de la premisa de que la organización debe apuntar a la administración eficiente del capital intelectual de la organización sea este capital humano, capital de información y conocimiento, así como capital organizativo.

Así, el primero y quizá principal reto que enfrenta PROCOMER en esta nueva etapa es el de generar los medios y mecanismos apropiados que le permitan capturar y administrar (oportuna y eficientemente) el conocimiento que genera en relación a: el cliente y sus necesidades, los mercados internacionales, sus tendencias y requerimientos; y del personal de la organización en función de actualización de conocimientos.

3.4.3 Área de inteligencia: transformando información en conocimiento

Uno de los aspectos que ha estado presente en PROCOMER desde su creación ha sido el constante fortalecimiento del proceso de transformación de información en conocimiento para las empresas, como un mecanismo para identificar oportuna y proactivamente oportunidades comerciales y apoyar la toma de decisiones institucionales y empresariales mediante su difusión entre el sector productivo.

La base de este conocimiento ha estado, sin duda alguna, en la administración de los procesos de identificación, selección y utilización de la información. Es por esto que una gran parte de la evolución de la institución en esta área viene dada por la evolución desde un Centro de Documentación hacia un Centro de Asesoría para la Internacionalización, pasando por un punto intermedio como el Centro de Información al Exportador (CIEX).

Al respecto es importante mencionar que los procesos de búsqueda, captura, análisis y difusión de información desarrollados por el área de Inteligencia Comercial, se llevan a cabo para asesorar en su proceso de toma de decisiones a exportadores (potenciales y actuales) y demás empresarios relacionados con el comercio exterior, así como para atender necesidades internas que permitan a PROCOMER diseñar sus estrategias.

Es por ello que a lo largo de la existencia de PROCOMER se han llevado a cabo acciones en materia:

- Generación y análisis de estadísticas: que faciliten el seguimiento del sector exportador, así como la detección oportuna de requerimientos de apoyo de las empresas y sub sectores exportadores.
- Investigación de mercados: dirigidas a identificar proactivamente oportunidades comerciales en mercados nuevos y en los que se requiere un esfuerzo de profundización de la presencia comercial de los productos costarricenses. Estos

estudios también facilitan el desarrollo de redes de contactos nacionales e internacionales para la atención de consultas y servicios de asesoría especializados y generan información útil para la adaptación de productos a mercados y nichos específicos (análisis de tendencias de consumo y otros).

- Investigación económica: con el fin de desarrollar un mayor conocimiento de la oferta exportable, sectores, competitividad sectorial y regional, monitoreo del sector productivo nacional y de los regímenes de exportación entre otros.

Todas estas áreas de información están enfocadas en generar conocimiento que facilite la prestación de servicios especializados de asesoría mediante distintos canales de difusión y comunicación con el sector empresarial costarricense, siendo uno de los más importantes en este proceso el Centro de Asesoría para la Internacionalización.

❖ *Labores desplegadas en el Área de Inteligencia Comercial*

A continuación se presenta un recuento de las labores desplegadas en el Área de Inteligencia Comercial.

• **Difusión oportuna de información**

Dentro de esta área destacan las labores desplegadas en **atención oportuna de consultas** de los clientes externos. Esta área fue incluida desde el inicio en el Sistema de Gestión de la Calidad de PROCOMER por lo que se estableció un procedimiento para atender cada solicitud y requerimiento de información (objetivos, responsabilidades, datos del usuario, identificación de la consulta, entre otros). Esto permitió estandarizar el servicio (tiempos máximos de atención que varían entre la inmediatez, dos días hábiles y cinco días hábiles dependiendo de la complejidad de la consulta) y propiciar que la calidad ofrecida en los mismos se garantizara e institucionalizara.

La oportunidad con que se resuelven los requerimientos de información también ha estado asociada a la aplicación de tecnologías que permitan a la organización proporcionar la información de manera expedita no solo atendiendo un requerimiento o solicitud específica, sino también adelantándose a ese posible requerimiento. En ese sentido destacan dos sistemas importantes desarrollados en la Dirección de Inteligencia Comercial: el módulo de Información Comercial en la página web y el Sistema de Difusión Selectiva de Información (DSI).

El módulo de Información Comercial en la web fue diseñado con el objetivo de presentar un módulo de acceso en Internet, dinámico y eficiente, que facilite el acceso directo a las principales fuentes primarias y secundarias de información en comercio internacional de forma digitalizada, permitiendo un mayor aprovechamiento de tiempo y recursos.

A lo largo de la existencia de PROCOMER, se han llevado a cabo acciones en materia de:

- ✓ *generación y análisis de estadísticas,*
- ✓ *investigación de mercados, e*
- ✓ *investigación económica*

Todas estas áreas de información están enfocadas en generar conocimiento y facilita la prestación de servicios especializados de asesoría, a través de distintos canales de difusión y comunicación con el sector empresarial costarricense, incluyendo el Centro de Asesoría para la Internacionalización, uno de los más importantes.

Por su parte el **DSI** es una herramienta que está siendo concluida en este momento, pero que pretende facilitar la difusión de información estratégica a partir de un perfil o información general de identificación de contactos institucionales. Esto permitirá la difusión de información según las necesidades de los usuarios de una manera proactiva y anticipada.

En materia de difusión de información jugó un papel de gran importancia la revista institucional denominada **Enlace Mundial**. Esta revista cuya publicación inició en el año 1997 circuló durante cerca de 10 años en formato impreso y actualmente se evalúa su relanzamiento. La publicación estuvo orientada a difundir información estratégica sobre mercados y productos, apoyar al exportador real y potencial en el proceso de mejoramiento organizativo al publicar temas relacionados con estrategia empresarial, organizacional y tecnológica y dar a conocer continuamente los servicios y programas de apoyo al sector de comercio exterior.

Siempre de la mano de las tecnologías, en la difusión de información también ha jugado un papel preponderante el uso de la plataforma del **web** institucional, que desde su inicio ha sido utilizado como herramienta para acercar al empresario a la organización, así como para difundir información clave (estudios de mercado, estadísticas, publicaciones digitales especializadas, perfiles de país, perfiles sectoriales, entre otros). Desde el año 2009 se inició la publicación periódica de **alertas comerciales** que surgen de la continua revisión de fuentes de información especializadas por parte de analistas económicos. El proceso de publicación de alertas será complementado en el año 2010 con análisis *in situ* por parte de los representantes de PROCOMER en su red de Oficinas de Promoción Comercial, de manera tal que en una siguiente etapa de análisis una alerta dará origen a la publicación de una oportunidad comercial verificada en los mercados.

- **Conocimiento de la oferta exportable actual y potencial**

El área de Estudios Económicos como se le llamó en el pasado (ahora Inteligencia Comercial), desarrolló uno de los primeros diagnósticos acerca del nivel de preparación de las empresas en relación a la actividad exportadora utilizado por

PROCOMER. Este test se denominó precisamente **¿Está preparado para exportar?** Y contempló la evaluación integral de las empresas en las áreas financiera, productiva, mercadológica, organizativa y de recursos humanos.

Con el paso del tiempo esta herramienta fue ajustándose con el fin disponer de metodologías que permitieran conocer más a fondo la empresas exportadoras. Se llegaron así a desarrollar **guías para la elaboración de perfiles empresariales** que sirvieron de base para la prestación de servicios de valor agregado, como lo fueron a inicios de la década los estudios de mercado a la medida contratados por las empresas exportadoras y potencialmente exportadoras.

En la actualidad Inteligencia Comercial de la mano con el área de Promoción Comercial, trabaja en la elaboración de **diagnósticos y test** que permitan no solo calificar a la empresa en función de su nivel de internacionalización, sino también identificar claramente las áreas de y servicios específicos de PROCOMER que cada empresa requiere para potenciar su competitividad. Estos instrumentos serán fundamentales para la adecuada prestación de los servicios de asesoría especializada que el Centro de Asesoría para la Internacionalización pretende brindar.

Es importante mencionar que de la mano con el desarrollo de estas herramientas también se han desarrollado **perfiles sectoriales y perfiles de producto** que sirven de base para identificar el potencial comercial y de promoción de cada uno de los sectores analizados, así como para identificar necesidades y requerimientos que deban ser satisfechos mediante nuevos servicios o la ampliación de los existentes en la organización.

Finalmente, y de la mano con el interés institucional de administrar más proactivamente y estratégicamente la información de los exportadores, potenciales exportadores y en general de los contactos empresariales (administración del conocimiento del cliente, sexta etapa de PROCOMER), a inicios de 2010 se inició la utilización del denominado **Expediente Único**. Este sistema opera como una base de datos institucional que permite capturar información administrada en otros sistemas de información de PROCOMER, permitiendo disponer para cada empresa (exportadora, potencialmente exportadora y otros contactos empresariales) de la siguiente información:

- ✓ Contactos organizados por puesto o función dentro de la organización.
- ✓ Historial de participación en eventos y actividades organizadas por PROCOMER.
- ✓ Historial de visitas de las distintas áreas de PROCOMER.
- ✓ Acceso a diagnósticos realizados.
- ✓ Evolución del desempeño exportador.
- ✓ Historial de trámites y aspectos relacionado con su régimen.

Así, se pretende dar un valor estratégico a la información de los clientes y potenciales clientes de PROCOMER, facilitando la identificación de necesidades y los

requerimientos del portafolio general de servicios de la organización, así como de otros servicios especializados de asesoría.

- **Generación de estadísticas**

El acceso a la información proporcionada por el exportador en cada trámite de exportación ha permitido a PROCOMER desarrollar informes estadísticos que dan cuenta de la evolución general que el sector exportador experimenta con el tiempo. A partir de allí se alimentan una serie de publicaciones físicas y digitales que sirven como base de análisis del sector.

Entre ellas figuran:

- ✓ **Libro anual** de estadísticas de exportación
- ✓ **Informes mensuales** de exportaciones
- ✓ Informes mensuales de **exportaciones por mercados** (mercados con OPCs).
- ✓ Informes mensuales de **exportaciones por sector**

A su vez la generación de estas estadísticas ha permitido al área de Inteligencia Comercial desarrollar **análisis acerca de las características del sector exportador** costarricense, considerando variables como tamaño, mercado, permanencia en la actividad exportadora, regímenes de exportación y demás variables. Como herramienta de apoyo al desarrollo de estudios de mercado, esta información ha sido fundamental, pero también ha permitido apoyar a otras dependencias de la organización y de la Gerencia General, en la definición de programas y proyectos que, ajustándose a las características de las empresas, faciliten y fortalezcan la actividad exportadora.

Algunas de las más destacables publicaciones al respecto son:

- ✓ Índice de Competitividad Cantonal
- ✓ Impacto de los TLCs
- ✓ Análisis costo - beneficio de las empresas de Zona Franca
- ✓ Encuesta y análisis del empleo exportador

Igualmente estratégico es el aporte que estos análisis han permitido dar a las autoridades nacionales, pues la evaluación constante del desempeño exportador y de las características del comercio costarricense, proporcionan materia prima para la definición y ejecución de políticas comerciales.

- **Identificación proactiva de oportunidades**

La identificación proactiva de oportunidades ha formado parte del proceso evolutivo mismo de PROCOMER como un todo y de la dirección de Inteligencia Comercial en específico. En este proceso ha jugado un rol determinante el acceso a fuentes de información y a mecanismos que faciliten el conocimiento de los mercados a través de experiencias directas en ellos (trabajo de campo). A partir del reconocimiento de esto

es que ha sido posible que con el tiempo se incremente el nivel de análisis que se realiza a partir de la información recopilada y procesada.

Entre otros, se han desarrollado **estudios de mercado** a la medida, estudios de oportunidades sectoriales, mapeos de mercado, prospección de mercados y prospección de ferias, se han aplicado encuestas y sondeos a importadores y distribuidores en el exterior, el desarrollo de talleres y sobretodo trasladado el conocimiento a las empresas exportadoras y potencialmente exportadoras.

Más recientemente a partir del 2006 y con la finalidad de propiciar la búsqueda proactiva de oportunidades comerciales mediante el análisis de tendencias y prácticas de consumo, se ha venido aprovechando la plataforma de información que ofrecen las ferias internacionales en las que PROCOMER participa para recopilar información de primera fuente en esos mercados (**estudios de prospección de ferias y estudios de tendencias de consumo**), siendo fundamental el aporte de estas herramientas a la definición de estrategias de ingreso a determinados mercados, así como en la generación de información sobre competidores internacionales y requerimientos de ajuste y mejora de los productos de exportación.

En un plano más operativo, la utilización de fuentes especializadas de información, también ha permitido el desarrollo de fichas producto mercado con el fin de proporcionar al empresario nacional y a los promotores sectoriales, de breves análisis acerca del desempeño de determinados mercados como importadores de productos seleccionados. Siendo estos insumos fundamentales en el proceso de selección de sectores que serán objeto de eventos de promoción comercial en determinados mercados, y hasta de las empresas y productos que se considera viable que participen en ellos. En este sentido tanto los estudios como este tipo de informaciones han venido a apoyar el desarrollo de programas de promoción comercial.

En general puede decirse que esta área ha evolucionado hacia el desarrollo de análisis específicos de segmentos y nichos de mercado, aunque esta labor que se sabe tiene un mayor impacto en la atención de necesidades específicas del empresario, continúa combinándose con estudios generales sobretodo orientados a prospectar mercados en los que la experiencia exportadora del país ha sido limitada. Ejemplo de ello han sido estudios desarrollados para mercados asiáticos; y en este sentido es importante mencionar que los análisis desplegados tienen también como usuarios finales a autoridades nacionales encargadas del diseño de política comercial y a otras unidades de la institución que requieren disponer de criterios objetivos para el desarrollo de estrategias de promoción comercial.

- **Servicios especializados de asesoría**

En la actualidad PROCOMER como un todo, y específicamente la Dirección de Inteligencia Comercial, trabaja arduamente en dar el paso desde un Centro de Información hacia un Centro de Asesoría.

Este paso pretende conjugar varios conceptos en una sola plataforma de servicios:

Plataforma institucional	El establecimiento de este Centro pretende centralizar la atención de todos los clientes institucionales que requieran información y asesoría en una única plataforma, lo cual permite no solo tener economías de escala importantes sino aprovechar más íntegramente todos los recursos de información que la organización posee (bases de datos, red de contactos nacionales e internacionales, etc). Además, con el tiempo se convierte en una fuente de información fundamental acerca de las características y necesidades específicas del sector empresarial atendido. El papel del Centro de Asesoría se vería reforzado en el futuro conforme se avance en proyectos planteados para el establecimiento de un call center especializado a través del cual podría centralizarse la convocatoria institucional a eventos (telemercadeo).
Asesoría empresarial	El Centro de Asesoría contará con una plataforma de especialistas que brindarán asesoría a las empresas a partir de la aplicación sistemática de diagnósticos y de la combinación de éstos con visitas a las empresas por equipos multidisciplinarios (analistas económicos y promotores). Los servicios de asesoría partirán del expertise y conocimiento de los especialistas así como de los productos de información que se generen y deriven del usos de bases y fuentes de información especializadas, publicaciones y de los estudios de mercado y otras investigaciones que la Dirección de Inteligencia Comercial desarrolle.
Portafolio de servicios empresariales	Parte fundamental de la asesoría incluirá la canalización de los clientes hacia otros servicios brindados por la organización, como por ejemplo los servicios de promoción comercial (eventos nacionales e internacionales como ferias, misiones y otros), servicios de capacitación según los distintos programas de la institución, así como otros servicios especializados que son parte de la Dirección de Inteligencia Comercial como lo son los servicios de asesoría logística, asesoría en servicios financieros para el comercio exterior (se detallarán más adelante), y desarrollo de investigaciones para la identificación y el análisis de oportunidades concretas de exportación. Es importante mencionar que todos estos servicios de asesoría están orientados a facilitar a las empresas el proceso de diseño de planes de exportación y planes de internacionalización.

Desarrollar en los términos señalados anteriormente el Centro de Asesoría para la Internacionalización, permitiría dar un paso importante en la evolución del servicio brindado en materia de información, que a lo largo de la historia de la institución ha venido completándose, no solo en cuanto a la filosofía del servicio, sino en cuanto a las tecnologías y sistemas aplicados incluyendo las bases de datos especializadas a las cuales se ha logrado tener acceso.

Como parte de los servicios de asesoría especializada que se ha venido brindando a través de la Dirección de Inteligencia Comercial y de su Centro de Información, en el 2009 se agregaron de manera muy atinada dos servicios de suma importancia para el sector empresarial nacional: la asesoría Logística y la asesoría en Servicios Financieros para el comercio exterior.

En materia de asesoría en Servicios Financieros para el comercio exterior, se ha desarrollado un inventario de servicios financieros para el comercio exterior por entidad financiera, identificando, con la finalidad de poder trasladar esta información al exportador, costos base y contactos pertinentes para cada servicio. Además, dada la coyuntura actual, se ha mantenido información sobre el tema de seguros siendo vital el monitoreo y generación de información sobre los actuales proveedores de seguros de exportación y de seguros de carga, así como de la eventual participación de otras entidades en este segmento de mercado. Igualmente importante ha sido el apoyo y la búsqueda de información específica sobre soluciones financieras dirigidas a sectores como el audiovisual que bajo condiciones regulares tienen ciertas dificultades para ser sujetos de crédito, así como el análisis y búsqueda de información acerca de oferentes de soluciones financieras no tradicionales (capital ángel) para apoyo al sector exportador.

En el caso de la asesoría Logística, también se ha avanzado de manera importante en el levantamiento de inventarios de servicios y soluciones logísticas (consolidadores, agencias de aduana, navieras, transportistas y otros) así como el desarrollo, a partir de esta información de fichas logísticas para mercados seleccionados indicando entre otras informaciones: rutas, frecuencias de salida, tiempos de tránsito, escalas, modalidades del servicio, oferentes, tipos de cargas manejadas, etc. Igualmente importante ha sido el levantamiento de información en relación a servicios complementarios como lo son empaque y embalaje, depósitos fiscales,

- ✓ PROCOMER elabora diagnósticos para calificar a las empresas en función de su nivel de internacionalización, e identificar áreas y servicios necesarios para potenciar su competitividad.
- ✓ También desarrolla perfiles sectoriales y de producto para identificar el potencial comercial de los sectores, e identificar necesidades que deban ser satisfechas mediante nuevos servicios o ampliación de los existentes.
- ✓ El acceso a información proporcionada en cada trámite de exportación le permite desarrollar informes estadísticos que dan cuenta de la evolución general que el sector experimenta con el tiempo; también alimenta una serie de publicaciones físicas y digitales que sirven como base de análisis del sector.
- ✓ La identificación proactiva de oportunidades –mediante estudios de mercado, de prospección de ferias y de tendencias de consumo– ha formado parte del proceso evolutivo de la institución.

estacionamientos transitorios y equipos para exportar.

En la actualidad, se trabaja en la articulación de toda esta información en un Sistema Integrado de Logística para la Exportación (SILE) que en una segunda etapa incluirá también la información relacionada con los servicios financieros.

Es importante mencionar que de la mano con la creación de estas dos nuevas áreas de servicios y de asesoría, ha sido posible incursionar y desarrollar seminarios y actividades de capacitación especializadas en estos temas, las cuales han sido de especial interés en el caso de las empresas fuera del área central.

3.4.4 Logística de exportación: tras la automatización

En la década de los ochenta, para realizar un trámite de exportación, en algunos de los casos, se tardaban hasta cinco días hábiles. Adicionalmente, todos los trámites se debían realizar en la capital, por lo que había que agregar a esto que si un exportador se encontraba en la provincia de Guanacaste o Limón, debía de sumar el tiempo y el costo del traslado que la exportación implicaba.

También existían cerca de veintidós organizaciones involucradas en todo el proceso de los trámites de exportación en un perímetro de 38 km² con una intervención de aproximadamente 200 servidores públicos que se involucraban en forma directa e indirecta con los trámites que en esa época eran aproximadamente 200 diarios, o sea, más o menos un funcionario para cada trámite. Todo lo anterior tenía el agravante de que no existía uniformidad de criterios para aceptar los documentos que respaldaban cada exportación. Y por si fuera poco, el sistema requería que cada documento fuera pasando en fila de una a otra entidad, de manera tal que la entidad 2 no avalaba la exportación si no contaba con el aval de la entidad 1, lo que conlleva a que no se pudieran realizar trámites en forma paralela.

Esto, sin duda alguna, está ligado al hecho de que a diferencia de lo que ocurre ahora, muchos productos estaban sujetos a Notas Técnicas de exportación o permisos. Es por ello que una de las labores más reconocidas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior a lo largo de los 13 años de existencia de PROCOMER, ha sido el lograr reducir radicalmente el número de permisos y procesos asociados a cada trámite de exportación.

Esto, en gran medida, pudo lograrse mediante la creación en 1989 del denominado "Formulario Único de Exportación", el cual concentró la licencia de exportación, los diferentes permisos y la póliza de exportación aduanera, con lo que se logró cumplir con el objetivo de simplificar los trámites, dado que en un solo documento el exportador solicitaba todo su proceso de exportación.

Este proceso iniciado en ese entonces ha sido continuado de manera exitosa por PROCOMER, ya que con la creación de la Institución se estableció como objetivo y función de esta entidad en el artículo 8, inciso c, de la Ley que le dio origen:

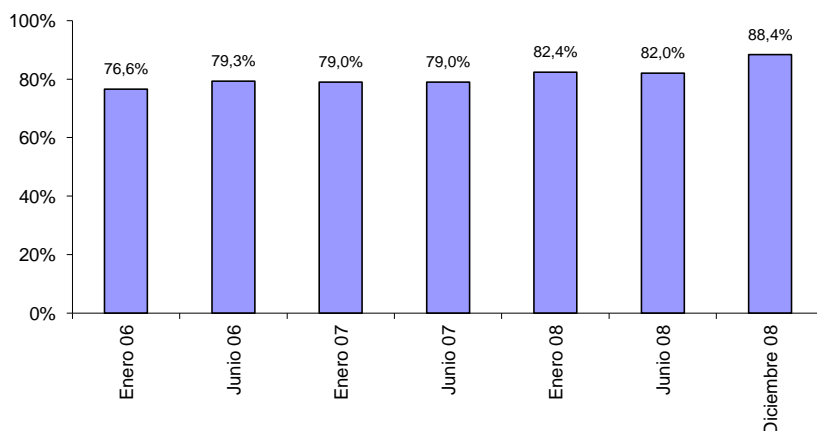
Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación; este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora y a acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, estas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la ventanilla única.

Adicionalmente, la automatización que se ha dado de los sistemas de tramitación, permiten hacer ligas electrónicas a las entidades relacionadas de manera tal que la necesidad de la presencia física de éstas en PROCOMER sea cada vez menor.

Desde finales de 1998 con el objetivo de contribuir al crecimiento de los flujos de comercio exterior, PROCOMER puso a disposición de los usuarios el Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCE). Inicialmente el software nació como un software local; su naturaleza implicaba para PROCOMER disponer de recursos para brindar soporte técnico individual a cada usuario, por ello, entre 1999 y el 2000 se migró del SIVUCE a plataforma Web. Esta migración a la plataforma Web también ha facilitado la incorporación en línea de las solicitudes, de permisos de importación y de exportación (Notas Técnicas) a las entidades públicas que los administran.

En el año 2006 aproximadamente un 78 por ciento del volumen de las transacciones de exportación se realizaron electrónicamente por medio del SIVUCE, mientras que a finales del 2008 esta cifra ya había llegado al 88 por ciento según los datos de VUCE.

Gráfico 6. Costa Rica: Evolución reciente del trámite de exportación automatizado a través del SIVUCE
Cifras como por ciento del total de trámites efectuados



Fuente: VUCE

Durante el 2008 el SIVUCE, fue readaptado (SIVUCE-TICA) a la nueva normativa aduanera con la implementación del TICA exportación (Tecnología de Información para el Control Aduanero), con el fin de poder recopilar la información y realizar las transmisiones electrónicas del DUA (Declaración Única Aduanera) requeridas por la Aduana. Para ello la Ventanilla Única de Comercio Exterior, brinda capacitación y soporte permanente a las empresas usuarias del sistema.

En general el SIVUCE permitió a sus usuarios:

- Servicio de tramitación las 24 horas del día, los 365 días del año.
- Ahorro de tiempo y dinero.
- Servicio integrado de los documentos requeridos para la exportación.
- Creación de ligas informáticas con las diferentes dependencias que otorgan permisos de importación y exportación.
- Transmisión electrónica de permisos de importación y exportación a la aduana.
- Transmisión del DUA a la aduana.
- Soporte técnico remoto para los sistemas disponibles.

Además de los trámites en línea, gracias a la automatización de los sistemas, PROCOMER ha logrado facilitar al exportador, el llenado del Registro de Exportación Electrónico desde el año 2002, mediante el cual podrá solicitar la inscripción como nuevo exportador o realizar su renovación. Bajo la modalidad automatizada de este trámite el exportador únicamente debe llenar los datos solicitados en el sistema y después presentar la documentación requerida ante la Ventanilla Única de Comercio Exterior, una vez presentada se procede con la actualización y aprobación del registro, con lo cual tanto los registros asociados a renovaciones como los de nuevos exportadores, pueden realizarse en forma automatizada. Cabe destacar que en la actualidad, PROCOMER trabaja en un sistema que le permita a aquellos exportadores que realicen la renovación del registro y que no cambie la información del mismo, incluir la aprobación automática, es decir el proceso se realizaría 100 por ciento electrónico para estos casos.

Por otra parte, es importante indicar que a lo largo de sus 13 años de existencia, PROCOMER se ha dado la tarea de desarrollar nuevas herramientas que permiten agilizar, simplificar y automatizar los procesos aduaneros, y de esta manera, trabajar de acuerdo a las corrientes tecnológicas actuales. Con este fin, en coordinación con el área de Tecnologías de Información de PROCOMER se trabaja en el software llamado "Certificados de Origen en Línea" así como el de "Certificados de Libre Venta en Línea". En este último caso, si bien a la fecha el sistema ya está desarrollado, VUCE está realizando las gestiones correspondientes ante el Ministerio de Salud para poder liberarlo.

Dada la efectividad y la fluidez de los diferentes servicios que se brindan actualmente a través de VUCE, se ha planteado a futuro cercano, el establecer en forma electrónica

un sistema que interactúe con las diferentes entidades públicas que se involucran en todo el ámbito del Comercio Exterior, de tal manera que tanto el exportador, importador o inversionista, obtenga una herramienta para realizar toda su gestión antes las diferentes instituciones de una forma automatizada y oportuna, la cual hemos denominado "Red Integrada de Logística del Comercio Exterior e Inversión".

En cuanto a importaciones, es importante mencionar que entre 1996 y 1997, PROCOMER estableció acuerdos con diferentes instituciones asociadas a la tramitación de permisos de importación, esto con el fin de ampliar el concepto de Ventanilla Única de Exportación al de Ventanilla Única de Comercio Exterior. Estos trámites también han sido objeto de grandes esfuerzos interinstitucionales para lograr su agilización y automatización, siendo que dentro de los logros más importantes se puede mencionar la automatización de prácticamente el 100 por ciento de las Notas Técnicas asociadas a productos bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud según cifras de VUCE, así como de más del 95 por ciento de las Notas Técnicas asociadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Una de las labores más reconocidas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior a lo largo de los 13 años de existencia de PROCOMER, ha sido el lograr reducir radicalmente el número de permisos y procesos asociados a cada trámite de exportación.

A futuro la organización en materia de trámites ha planteado proyectos como los siguientes:

- ✓ Internacionalización de la VUCE
- ✓ Creación de una Ventanilla Única de Inversión a la luz de la recientemente modificada Ley de Zonas Francas
- ✓ Sistema de Certificados de Origen en Línea

3.4.5 Logística de inversión: Más que administradores de regímenes especiales, asesores de inversión

Al iniciar sus actividades, PROCOMER enfrentaba el reto de asumir la responsabilidad de administrar y velar por el adecuado uso de los incentivos otorgados al amparo de los regímenes especiales de exportación existentes en esa época: Contrato de Exportación, Régimen de Admisión Temporal (hoy conocido como Régimen de Perfeccionamiento Activo) y el Régimen de Zonas Francas.

Los dos primeros esquemas de incentivos habían sido, de previo a la creación de PROCOMER, administrados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Inversiones, mientras que el último era administrado por la Corporación de las Zonas Francas, S.A.

Con la creación de PROCOMER, se debieron articular los diferentes esquemas de control utilizados anteriormente por dos organizaciones diferentes, así como mejorar

los criterios y métodos utilizados, para propiciar un incremento en la eficiencia de la administración de los citados regímenes.

- **Unidad de Ejecutivos de cuenta como medio de enlace**

Para iniciar, conscientes de que la calidad y el adecuado servicio al cliente son aspectos determinantes en la competencia a nivel mundial, se creó la Unidad de Ejecutivos de Cuenta, logrando construir un grupo de trabajo en el que la prioridad es brindar un servicio personalizado a los usuarios de regímenes especiales, facilitando la asesoría necesaria para realizar las actividades de forma correcta y expedita. Las constantes visitas y capacitaciones, así como las asesorías directas, constituyen la norma con que esta Unidad ha desarrollado su trabajo, siendo que la novedad en el concepto fue bien recibida, pues el trabajo diario y el mayor contacto con las empresas, constituye la verdadera clave del éxito, tanto desde la perspectiva de control, para PROCOMER como entidad fiscalizadora, como desde la perspectiva del cliente o inversionista, en el sentido de que estos servicios proporcionan un valor agregado importante, en términos de facilitación de trámites y valoración del país para el desarrollo de reinversiones o el mantenimiento o arraigo de dichas inversiones en el mismo.

- **Automatización al servicio del sector exportador**

Otro aspecto importante y uno de los grandes logros alcanzados, fue la Automatización de los Trámites Aduaneros de Zonas Francas (exportaciones, importaciones, ventas al mercado local, traslados entre empresas). Se logró desarrollar un software que permite confeccionar y transmitir la documentación asociada a las importaciones, exportaciones, traslados y salidas de mercancías amparadas a declaraciones Aduaneras del Régimen de Zonas Francas, con el fin de obtener la aceptación inmediata de la transmisión de las mismas. Esta herramienta permite recibir respuesta acerca del tipo de revisión que la Aduana desea aplicar a la mercancía, cumpliendo con los requerimientos de la legislación actual, al utilizar el medio de transmisión definido por la Dirección General de Aduanas. Este es el software que conocemos como SADAZF.

En agosto del año 1997 se inició el Plan Piloto con 10 empresas en el parque Industrial Zona Franca (PIZF) Metropolitana para transmitir a la Aduana Santamaría. En el período comprendido entre el año 1998 y el 2000, se abarcó la totalidad de transmisión en Aduana Santamaría y ya para noviembre del 2000, se inició el plan piloto con 5 empresas en el PIZF Cartago para transmitir a la Aduana Central, siendo todos ellos pasos importantes que contribuyeron a lograr alcanzar, posteriormente, la tramitación electrónica de movimientos aduaneros en casi un 90 por ciento del país. Recientemente y en razón de que el TICA entraría a operar en el Régimen de Zonas Francas, la Gerencia de Operaciones junto con el Departamento de Tecnología de la Información, trabajó en la adaptación del SADAZF al TICA, logrando poner a disposición de las empresas beneficiarias el SADAZF-TICA.

Con la implementación del TICA, la totalidad de las empresas de Zona Franca del país harán sus transacciones electrónicamente. Pero el indicado software no sólo es utilizado por las compañías beneficiarias, sino que algunas agencias aduanales también tienen aplicaciones y hacen uso del mismo para beneficio del sector exportador. Cabe mencionar que el software desarrollado por PROCOMER y adaptado a las nuevas realidades, incorpora una serie de controles internos, de forma que casi en su totalidad no le permite al usuario registrar información incongruente, evitando errores en la confección del documento y permitiendo que un movimiento aduanero se haga en menor tiempo que de forma manual. De igual forma, según las necesidades de nuestros clientes y los cambios en los procedimientos, al sistema poco a poco se le han ido incorporando mejoras (algunas incluso sugeridas por los propios usuarios).

Desde 1997, cuando se puso en marcha la implementación de la transmisión electrónica de las Declaraciones de Zonas Francas, los Ejecutivos de Cuenta han venido desempeñando un papel muy importante en el traslado de conocimientos, asesoría personalizada y capacitación al sector exportador, al punto que, como parte de sus funciones, éstos también brindan entrenamiento al beneficiario de regímenes especiales sobre el uso del sistema, además de los aspectos propios de cada uno de los mecanismos de exportación.

En el 2010 con la implementación del TICA en el Régimen de Zonas Francas, los Ejecutivos de Cuenta han continuado con el proceso de capacitación y asesoría con respecto a los nuevos sistemas y procedimientos aduaneros, ayudando a cada una de las empresas de Zona Franca de forma personalizada.

El proceso de automatización ha abarcado también el área de ingresos al régimen. Una vez que el inversionista recibe la información y la asesoría sobre los regímenes y toma la decisión de iniciar operaciones en nuestro país, debe presentar una solicitud de ingreso. Esa solicitud se presentaba en sus inicios en papel, mediante un formulario; sin embargo, desde el 2003 PROCOMER recibe esas solicitudes por medios electrónicos, de manera tal que la información es transmitida por el sitio web de PROCOMER y es almacenada en las bases de datos, permitiendo al analista de solicitudes efectuar revisiones expeditas y formular las recomendaciones de mejora en el menor tiempo posible, de previo a la presentación documental, manteniendo un mayor contacto con el usuario y haciendo el proceso más efectivo.

De igual manera, Informe Anual de Operaciones – mecanismo de control de las empresas - ha ido evolucionando en su medio y forma de presentación. Inicialmente, se utilizaban medios impresos o formularios que debían llenarse a máquina; luego se entregaba un diskette al usuario para su llenado y presentación. Ya para el año 2002 las empresas presentaban el informe en un CD y para el 2005 se logró implementar la transmisión electrónica de la información utilizando el sitio web de la institución, para lo que se creó internamente el Sistema de Informes Anuales (SIAN).

Este nuevo instrumento permite al usuario confeccionar el Informe Anual en línea, con lo cual se asegura que la información está siendo cargada correctamente, a la vez que le deja realizar cambios y modificaciones (siempre y cuando el Informe se encuentre en posesión de usuario); adicionalmente al cargar y montar la información en línea, se facilita la comunicación (vía telefónica o por correo electrónico) para la evacuación de dudas en tiempo real. Asimismo, la herramienta permite efectuar una revisión previa a la presentación documental del mismo y la comunicación vía correo electrónico para la devolución o aprobación del citado informe. Finalmente, la herramienta genera reportes especiales con la información contenida en los diferentes cuadros, la cual es indispensable para PROCOMER, Poder Ejecutivo, sector privado, otras organizaciones y medios de comunicación.

Es así como a la fecha y desde el 2005, PROCOMER recibe el 100 por ciento de la información referente a la actividad de la empresa en el último período fiscal en línea, lo cual representa un insumo verdaderamente valioso para la emisión de estadísticas asociadas al sector y se utiliza como base para realizar análisis sobre la inversión realizada en nuestro país y las operaciones de las compañías.

Adicionalmente, PROCOMER ha desarrollado sistemas para la incorporación de las empresas del Régimen de Perfeccionamiento Activo a la automatización en TICA. En este sentido y desde el mes de junio del 2007, las empresas beneficiarias transmiten electrónicamente a la Aduana, la información sobre el fin del Régimen de Tránsito (en el caso de importaciones) y se espera que en el segundo semestre del presente año 2010, los trámites aduaneros de este Régimen sean incorporados, al igual que los de Zona Franca, al TICA.

Por otra parte, con la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N°34740-H-COMEX, Reglamento al Régimen Devolutivo de Derechos, se convino con la Dirección General de Aduanas la implementación, a partir de marzo de 2009, del formulario para la solicitud de ingreso al Régimen, mediante un link a la página web del Ministerio de Hacienda, lo cual constituye una herramienta de suma importancia para la tramitación de la solicitud de devolución de tributos, cuya ejecución corresponde a PROCOMER.

En septiembre del 2009, como parte de la mejora continua, en aras del fortalecimiento de los servicios ofrecidos y de una mayor satisfacción de los usuarios, se puso a disposición de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas el Sistema de Trámites Automatizados, mismo que permite efectuar en línea, a través de un usuario y una clave de acceso, las gestiones propias de la actividad empresarial y de las cuales debe dar algún reporte.⁵⁷

⁵⁷ Estos reportes pueden estar asociados a: solicitud de permiso de venta local para empresas con el Beneficio del 40%; solicitud de Ventas al Mercado Local para empresas con Beneficio del 25%-50%; solicitud de subcontratación (exclusivo para empresas procesadoras de exportación); solicitud de prórroga de Venta Local para empresas con Beneficio de 40%; solicitud de traspaso de vehículos entre empresas beneficiarias; solicitud de habilitación o deshabilitación de áreas (ampliación/reducción);

La utilización de esta herramienta informática propició mayor rapidez en el proceso; además, algunos de los datos que se generan y almacenan por medio de la misma, alimentan el TICA.

Por su parte, el Sistema de Consulta de Trámites fue creado en el mes de octubre del 2009, con la finalidad de que las empresas beneficiarias de los Regímenes Especiales de Exportación pudieran, vía Internet y a través de un usuario y una clave de acceso, monitorear constantemente el estado de sus gestiones, visualizando el tiempo, la persona a cargo y la acción que se está llevando a cabo, con lo cual se obtiene una amplia trazabilidad.

- **Siempre adelante**

Desde sus inicios, la designó funcionarios dentro de la Gerencia de Operaciones (encargada de la Administración de los Regímenes Especiales) para que brindaran asesoría a los inversionistas, nacionales y extranjeros, interesados en establecer sus operaciones bajo algún régimen especial de exportación, facilitando la información correspondiente y recomendando la opción de beneficios más adecuada, según la actividad a desarrollar.

Además, para lograr esta meta se proponen reformas a los reglamentos, manuales y procedimientos vigentes, de manera que los mismos vayan acordes con los sistemas de información (como lo es el denominado Sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero -TICA-) y que permitan también una mejor práctica en los procedimientos aduaneros, así como la ágil administración de las operaciones que conllevan los regímenes especiales de exportación.

Hoy, el objetivo en esta área es brindar asesoría especializada y colaboración técnica para el otorgamiento y desarrollo de actividades en los regímenes especiales de exportación, Zonas Francas y Perfeccionamiento Activo. Para lograr lo anterior, la Logística de Inversión está compuesta de dos grandes áreas de trabajo: Área de servicios y Área de control. En el área de servicios se cuenta con personal especializado para atender inversionistas, brindar capacitación, atender consultas y para colaborar en la administración y gestión de permisos y autorizaciones. El Área de control tiene a su cargo la verificación del cumplimiento de las obligaciones de las empresas de Zonas Francas y Perfeccionamiento Activo (Informe Anual y Auditorías de Cumplimiento), además de la revisión y recomendación de incentivos especiales.

solicitud de habilitación o deshabilitación de áreas (incremento/cierre); solicitud de habilitación o deshabilitación de bodega; registro de empresa nacional subcontratada.

Una mayor demanda por los servicios especializados ofrecidos en estas áreas, es quizá uno de los principales logros de PROCOMER, lo cual evidencia que la filosofía de servicio al cliente ha alcanzado sus frutos.

De cara al futuro, esta área de servicios enfrenta el reto de continuar simplificando aún más los procesos de ingreso a los Regímenes de Zonas Francas y Perfeccionamiento Activo, así como de reducir los tiempos de análisis de las solicitudes de ingreso y trámites especiales de los regímenes de Zona Franca y Perfeccionamiento Activo, claro está sin dejar de lado la automatización de trámites.

Por otro lado, es importante mencionar que, a raíz de la instauración del sistema de gestión de calidad en PROCOMER, la Institución de manera periódica efectúa un análisis del tiempo requerido en la atención de las gestiones, lo que le ha permitido reducir plazos de manera considerable y eliminar causas de eventuales atrasos, así como también realiza mediciones de la satisfacción del cliente para detectar oportunidades de mejora.

Como consecuencia de la reforma a la Ley de Régimen de Zonas Francas y los futuros cambios que deberán efectuarse al Reglamento, la Gerencia de Operaciones se prepara

✓ *Con el objetivo de brindar asesoría especializada y colaboración técnica para el otorgamiento y desarrollo de actividades en los regímenes especiales de exportación, el área de servicios brinda capacitación, atiende consultas y colabora en la administración y gestión de permisos y autorizaciones; y el área de control verifica el cumplimiento de las obligaciones de las empresas y revisa y recomienda incentivos especiales.*

✓ *El principal reto es continuar simplificando los procesos de ingreso y reducir los tiempos de análisis de las solicitudes de ingreso y trámites especiales de los regímenes especiales.*

para efectuar un análisis integral de todos los procedimientos, formularios y sistemas relacionados con el Régimen, a efecto de adecuarlos a las nuevas regulaciones.

La búsqueda de un mayor nivel de agilidad y excelencia en estas áreas, se continuará dando con el compromiso de facilitar el establecimiento, permanencia y crecimiento de las iniciativas productivas que se establezcan en el país, siendo consecuentes con nuestra responsabilidad de formar parte importante del motor económico de Costa Rica.

En los últimos 3 años, con la creación de la posición de Ejecutivo de Inversiones dentro de la Gerencia General, la Institución ha procurado el desarrollo de estrategias de promoción y atracción de inversión hacia nuestro país. Esta decisión

obedeció no solo a la intención de la organización de asumir un rol más activo en la promoción de las inversiones extranjeras en el país, sino a la necesidad de dedicar esfuerzos a la atracción de la misma, especialmente de aquellas inversiones relacionadas directa o indirectamente con actividades de exportación o de apoyo a la exportación.

Las tareas asumidas en materia de inversiones bajo esta nueva estructura incluyen:

- ✓ Fortalecer al sector exportador a través de los aportes que la inversión extranjera directa genera.
- ✓ Brindarle al inversionista servicios de asesoría y acompañamiento para la toma de decisión país y de instalación.
- ✓ Integrar la estrategia de promoción de exportaciones a una dinámica más proactiva para la atención de inversionistas.
- ✓ Promover acciones que permitan mejorar el posicionamiento de Costa Rica como un destino atractivo para la inversión.
- ✓ Fomentar canales con instituciones de apoyo para la atención de inversionistas.
- ✓ Impulsar la competitividad regional a través de la identificación de fortalezas y factores críticos de éxito.

Las labores desplegadas dentro de esta Unidad desde su creación han incluido:

- ✓ Generación de contactos.
- ✓ Promoción de Costa Rica como destino de inversión a través encuentros empresariales sobre coinversión y otros eventos internacionales y de carácter nacional como el Costa Rica Investment World.
- ✓ Atención de agendas de inversionistas potenciales.
- ✓ Desarrollo de una cartera de proyectos de co-inversión (productivos, de infraestructura, turístico inmobiliarios y otros).
- ✓ Recopilación y estructuración de información básica para la atención de inversionistas, dentro de las cuales figura el Manual del Inversionista y el Índice de Competitividad Cantonal.

3.4.6 Programas de capacitación y formación

El fomento de la competitividad de las empresas exportadoras y con potencial para incorporarse en los mercados internacionales, así como el desarrollo de más y mejores productos de exportación, ha sido impulsado mediante diferentes programas de capacitación y asesoría.

A lo largo de estos años los aspectos más importantes que destacan en la evolución de esta área de trabajo son:

- La creación de programas que consideran los diferentes niveles de internacionalización y de preparación de las empresas para exportar y por tanto el apoyo de PROCOMER en el desarrollo de oferta exportable.
- La descentralización de la capacitación.

- La cobertura de temas relacionados con el proceso exportador en sí (trámites, requisitos, estrategias generales y otros), así como la paulatina ampliación del rango de acción de los procesos de formación hacia temas relacionados con los procesos logísticos, el uso de instrumentos financieros, la estrategia específica para el abordaje de mercados seleccionados y el desarrollo de encadenamientos como un medio para el incremento de la competitividad en los mercados externos.
- La creación de programas que llegan incluso a atender las necesidades de mejoramiento competitivo de las empresas exportadoras de acuerdo con su sector y/o naturaleza del producto exportado (diseño y adecuación de producto).

Resulta importante mencionar que la estructura organizativa de PROCOMER en la actualidad reconoce la importancia de los procesos de formación como área estratégica clave de contacto con el cliente, sus necesidades y evolución, pero también como herramienta para propiciar el desarrollo y mejoramiento de la base exportadora costarricense y de los niveles de internacionalización de las empresas.

De allí que a partir del planeamiento estratégico realizado a inicios del 2010, se reconoce el proceso de Formación como un proceso operativo, es decir, como un proceso crítico del quehacer de la organización, principalmente fundamentado en la necesidad de ofrecer servicios integrales y que atiendan los requerimientos de potenciales exportadores, exportadores indirectos e inversionistas.

A continuación se hace un recuento de los principales programas de formación y capacitación de PROCOMER a lo largo de su existencia, destacando para cada uno de ellos sus objetivos y público meta.

Plan Anual de Capacitación Empresarial (PACE)	Este programa surge entre 1997 y 1998 como un proyecto de PROCOMER con el apoyo inicial del Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI) y la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES). Inicialmente se concibió como un programa de especialización en negocios internacionales dirigido a profesionales y ejecutivos que desempeñaban funciones en el área de comercio exterior en empresas costarricenses, así como a profesionales de otras áreas que desearan involucrarse en los temas de comercio exterior. Con el paso del tiempo, este programa fue transformándose de acuerdo con los requerimientos de los empresarios nacionales. Metodológicamente el programa también se ha ido ajustando a partir de la experiencia adquirida por la organización. El programa se enfocó posteriormente a aquellos empresarios que desean fortalecer sus conocimientos generales en materia de exportación, a través de un programa integral de 8 meses de duración (originalmente los módulos se ofrecían de manera independiente) y ha sido para el empresario nacional una útil herramienta para un mejor desarrollo de su gestión exportadora.
Programa Creando Exportadores	Se estableció en el año 2000 con el objetivo de lograr una mayor internacionalización de la pequeña y mediana empresa costarricense. Con el paso del tiempo este programa ha ampliado su cobertura, de acuerdo con las necesidades detectadas en los sectores prioritarios, pasando de atender

	<p>sectores más tradicionales a comprender actualmente sectores como el de software. Asimismo se ha puesto un énfasis regional desarrollando Creando Exportadores para el sector agropecuario en zonas fuera del área metropolitana. El programa incluye una serie de seminarios y conferencias relacionadas con el proceso general de exportación, identificación de oportunidades comerciales, cómo adaptar el producto, logística de Exportación, administración financiera de la empresa exportadora, medios de pago y técnicas de negociación. Sus contenidos han variado a lo largo de los años de existencia del programa pero en esencia se pretende facilitar y acompañar a las empresas en su proceso de formulación de un plan de exportación.</p> <p>A lo largo de estos años, el Programa Creando Exportadores ha graduado más de 800 empresas de las cuales, alrededor de un 22 por ciento ha logrado materializar sus principales esfuerzos de internacionalización y diversificado sus mercados de exportación.</p>
Programa de Impulso al Valor Agregado (PIVA)	Se estableció con el fin de promover la capacitación y diseño de estrategias para que las empresas pudieran incrementar el valor agregado de sus productos mediante una inducción integral al proceso de innovación empresarial. Este proyecto se llevó a cabo en el 2003 y tuvo la presencia de al menos quince empresas.
Programa de Asesoría para la Internacionalización (PAI)	Se impulsó a partir del año 2003 y se estableció para atender necesidades específicas de las empresas en áreas inherentes a su gestión exportadora, que pudieran ser mejoradas mediante un proceso de asesoría directa. En este sentido, este programa se enfoca en mejorar la capacidad exportadora de las Pymes, partiendo de empresas que anteriormente habían participado en otros programas de capacitación. El programa establecía la aplicación de un diagnóstico mediante el cual se identificaban necesidades de asesoría en áreas como estrategia, organización, procesos, gestión financiera, mercadeo, cumplimiento de normas como la Eurep-gap, y otras. Para esta área se logró asesorar 21 empresas, en sectores muebles, metalmecánica, textiles e industria alimentaria.
Conociendo el mercado	Más que un programa integral, se trata de charlas con el objetivo de informar sobre las oportunidades comerciales para los distintos sectores productivos en diferentes mercados, así como sobre la cultura de negocios de cada país. La plataforma de Oficinas de Promoción Comercial, así como la información recopilada a través de investigaciones de mercado desarrolladas por la Dirección de Inteligencia Comercial (anteriormente Estudios Económicos e Información Comercial), proveen los insumos necesarios para el desarrollo de estas charlas.
Seminario “La Decisión de Exportar”	Fue impulsado desde mediados del año 2004, como un Plan Piloto que permitiera despertar el interés a los potenciales exportadores en temas generales sobre el proceso de exportación, incluyendo información sobre requisitos de acceso al mercado y aspectos a tener en cuenta antes de tomar la decisión. De esta manera, busca generar conciencia sobre la importancia y retos de convertirse en un empresario activo en el comercio, así como sobre la preparación previa al desarrollo de una estrategia de internacionalización.

Programa de capacitaciones especializadas y regionales	Atiende los requerimientos específicos de los sectores productivos y la capacitación regional. Este programa ha permitido llevar a las zonas más alejadas del país diversos módulos y charlas acordes con los sectores que se desarrollan en cada localidad. A través de la estructura sectorial, se identifican las amenazas, debilidades y necesidades que enfrentan las empresas para competir internacionalmente y el programa de capacitaciones solventa los requerimientos de formación que se identifican.
Consortios de exportación	<p>Diversos programas de capacitación desarrollados por PROCOMER a lo largo de su historia, han venido a satisfacer las necesidades de las PYMEs no exportadoras que requieren fortalecer su gestión empresarial con miras a buscar opciones comerciales a nivel internacional. Con el paso del tiempo, estas mismas empresas han concluido que, en algunos casos, su tamaño puede ser una limitación para acceder mercados internacionales, por lo que ven en la “agrupación” o trabajo conjunto una oportunidad para mejorar su competitividad. De esta forma surge el programa Sistema Integrado de Empresas o de Consortios de Promoción.</p> <p>Esta figura de los consorcios o agrupamiento de empresas tiene un antecedente incluso en programas de apoyo desarrollados en pasado por PROCOMER como lo fue en 1998 el programa Alianzas para Exportar (APEX), enfocado también en lograr el desarrollo de la Pyme exportadora o con potencial exportador.</p> <p>La principal motivación al crear un consorcio de exportación es desarrollar e incrementar la capacidad exportadora de las empresas, intensificando los contactos de negocios, actividades promocionales y estimulando las actividades de cooperación comercial y técnica entre los asociados.</p> <p>Los consorcios apoyados en PROCOMER tienen como objetivo la promoción de la oferta exportable de su sector, a través de la definición de estrategias e identificación de nichos de mercado. Sus principales actividades se han dividido en dos grandes áreas: Búsqueda de Oportunidades Comerciales y Promoción Comercial.</p> <p>En setiembre del 2003 se inició la creación del primer consorcio de la industria de textiles y confección en el país, Costa Rica Fashion Port (CRFP), impulsado por PROCOMER. El consorcio fue fundado por siete PYMES que unieron fuerzas para mejorar su gestión empresarial, su imagen corporativa y sus estrategias de promoción, de modo que juntas lograrán promover de manera exitosa sus ventas locales e internacionales. En la actualidad, el consorcio está conformado por 8 empresas y en espera de seguir creciendo a un máximo de 10 miembros.</p> <p>El Consorcio de alimentos, denominado Costa Rican Food Group (CRFG), fue creado en el 2004 y actualmente tiene ocho miembros. Además existe Metalgroup, consorcio de productos metalmecánico que también data de hace seis años y lo integran cerca de diez afiliados.</p> <p>Otros consorcios que fueron desarrollados entre el 2008 y 2009 incluyen al IT Innovation del sector de tecnología de la información y comunicación; Costa Rica Animation Holding (audiovisual- tercera dimensión); CB Coffee (consorcio cafetalero en Pérez Zeledón); PROMED (sector médico) y Coral (sector metalmecánica).</p>

3.4.7 Instrumentos de promoción comercial

Desde la creación de PROCOMER, la Promoción de las Exportaciones se ha mantenido como uno de los ejes centrales del quehacer la institución como mecanismo para incrementar nuestras ventas al exterior, incorporar a más pequeñas y medianas empresas a la actividad exportadora y lograr que más y mejores productos logren enriquecer nuestra canasta de exportaciones.

La participación en ferias internacionales, misiones comerciales, la apertura de Oficinas Comerciales en el exterior, la organización de misiones de compradores, agendas y otros, han figurado entre los principales instrumentos de promoción comercial utilizados para lograr lo anterior.

En sus inicios el enfoque adoptado para esta área fue un enfoque multisectorial, pero conforme la organización ha ido madurando y creciendo se ha evolucionado hacia actividades con un mayor grado de especialización.

Con la experiencia desarrollada en la organización de este tipo de eventos, PROCOMER ha ido dando mayor valor agregado a su servicio, brindando al participante mayor información de mercado, amplio asesoramiento en el tema de ferias internacionales y facilitando al empresario la consecución de contactos comerciales previo al inicio del evento. Esto ha sido producto de la interacción de las áreas de Promoción Comercial e Inteligencia Comercial.

A continuación se hace un rápido recuento de los esfuerzos desplegados por PROCOMER en materia de promoción comercial según instrumento utilizado:

- **Misiones comerciales:** mediante ellas un grupo de empresas se traslada al país de destino con el fin de establecer contactos comerciales y de generar, en el mediano plazo, oportunidades para expandir el mercado de sus productos. Estas actividades han tenido gran acogida por parte del sector empresarial, convirtiéndose en importantes herramientas para el mercadeo de la oferta exportable de Costa Rica. Actualmente se da un enfoque sectorial a las misiones y se ha incrementado el número de actividades en los mercados con los que se ha firmado Tratados de Libre Comercio. En el caso de Canadá, México, Nueva York, Miami, Houston, Los Ángeles, Guatemala, El Salvador, Panamá, Chile, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Alemania y China, las misiones comerciales son atendidas por los representantes de PROCOMER a cargo de las Oficinas de Promoción. En los últimos cinco años se ha logrado generar más de 4,238 citas de negocios a más de 531 empresarios.
- **Visitas Individuales o agendas de negocios:** mediante este instrumento se le ofrece al empresario costarricense la posibilidad de visitar el mercado de interés en el período del año que considere más conveniente, contando con información de mercado y una agenda de citas de negocios organizada por los directores de las

Oficinas. A través de las Oficinas de Promoción en el período 2005-2009, se implementaron 585 Visitas Individuales con un total de 5,263 citas de negocios.

Cabe destacar que estos dos primeros instrumentos (visitas individuales y misiones comerciales), se han constituido como dos de las herramientas de promoción más efectivas y proactivas de PROCOMER.

- **Ferias internacionales:** a lo largo de los años PROCOMER ha evolucionado en el enfoque estratégico adoptado al impulsar la participación de empresarios costarricenses en ferias internacionales. Así se ha avanzado de utilizar este instrumento como un medio únicamente para lograr posicionamiento país, hacia la combinación de este objetivo con otros de carácter más estratégico como lo es de desarrollo de análisis *in situ* de la competencia y de las tendencias de mercado, sin dejar de olvidar las posibilidades de realizar contactos de negocios con miras al cierre de negocios futuros (participación de la Dirección de Inteligencia Comercial). Esto se ha logrado fomentando entre el empresario nacional y dentro de la organización misma, el aprovechamiento de estas actividades como una oportunidad de generar “vitriñas” para los productos de exportación, así como una oportunidad de aprender más del negocio y del mercado. Se ha combinado así la participación como expositores, pabellón país, con la participación como visitantes y prospectadores de los mercados. En general y sobretodo en los últimos años, esto ha sido posible mediante la coordinación interna de esfuerzos entre el personal del área de Promoción Comercial y de Inteligencia Comercial.

En los últimos cinco años PROCOMER ha propiciado la presencia de más 329 empresarios, en 53 eventos de esta categoría.

- **Misión de Compradores:** esta actividad fue organizada por primera vez en el año 1999. Luego de 11 ediciones consecutivas, esta actividad cuenta cada vez con mayor participación de compradores extranjeros que vienen a nuestro país a sostener reuniones de negocios con exportadores costarricenses, bajo la modalidad de agendas de negocios previamente concertadas. Así mientras que en el año 2007 se contó con la presencia de representantes de empresas de más de 15 países, en el año 2009 esta cifra ascendió a 34 reuniendo a compradores de cinco continentes. También en el mismo período se pasó de 2000 citas de negocios a más de 3000 citas.
- **Congresos Internacionales:** dentro de esta categoría de instrumentos de promoción comercial destacan las cinco ediciones realizadas en Costa Rica del **Congreso Internacional de Tecnología de la Información Costa Rica Technology Insight**. Esta actividad permitió al país posicionarse como un centro de negocios a nivel mundial en materia de tecnología de la información y comunicación, así como promocionar la oferta, calidad e innovación de los productos y servicios del sector TIC costarricense.

En las cinco ediciones se propusieron temas y exposiciones de interés para sector y se contó en promedio con la presencia de 2200 empresarios en las cinco ediciones. Finalmente en el año 2009, el evento evoluciona en el área de servicios y se crea el denominado **Costa Rica Services Summit**, donde se integran los sectores de audiovisual, arquitectura y construcción y servicios de salud, en parte como resultado de la dinámica empresarial costarricense que ha evolucionado hacia una cada vez más amplia oferta exportable de servicios especializados. Este evento generó más de 145 alianzas estratégicas; la presencia por primera vez de más de 134 empresarios internacionales y más de 200 empresarios costarricenses.

- **Eventos de Imagen País:** entre las actividades desarrolladas bajo esta modalidad destacan:

- ✓ **Costa Rica Arena- Alemania** (primero de esta modalidad de eventos): se realizó en Munich, Alemania, del 24 de mayo al 11 de junio del 2006, coyuntura que se aprovechó con motivo de la participación de Costa Rica en el campeonato mundial de fútbol.
- ✓ **Semana País Costa Rica Naturalmente Arte:** en las ciudades de Santiago y Valparaíso, del 20 al 24 de Agosto del 2007. El objetivo concreto planteado fue la reactivación e incremento de las exportaciones a dicho mercado.
- ✓ **Semana País Nueva York:** del 11 al 14 de noviembre del 2007 con el objetivo de realizar alianzas de negocios y generar nuevos contactos comerciales para las exportaciones costarricenses.
- ✓ **Semana País China Beijing:** tuvo lugar en el Hotel Beijing Landmark con la presencia de un total de quince (15) empresas e instituciones costarricenses, diez de ellas en modalidad de prospección.

✓ Los principales instrumentos de promoción comercial han sido: la participación en ferias internacionales, las misiones comerciales, la apertura de Oficinas Comerciales en el exterior y la organización de misiones de compradores, agendas, y otros.

✓ Estos elementos han servido como mecanismos para incrementar las ventas al exterior, incorporar a más pequeñas y medianas empresas a la actividad exportadora y lograr que más y mejores productos logren enriquecer la canasta de exportaciones.

- ✓ **Costa Rica Dorada- China:** esta actividad se llevó a cabo a finales de Octubre 2008, para reforzar el posicionamiento de Costa Rica después de las Olimpiadas.
- **Otros instrumentos:** como parte de los instrumentos de promoción empleados a lo largo de los 13 años de existencia de PROCOMER, la institución también se ha apoyado en el uso de tecnologías de comunicación. Tal es el caso del sitio MarketplaceCostaRica.com, que se utilizó para la promoción de la oferta exportable en la web, sitio en el cual los empresarios inscritos también recibieron ofertas de compra y efectuaron cotizaciones. Asimismo se han desarrollado CDs sectoriales y diversos materiales promocionales de alta calidad, para facilitar al empresario la promoción de sus productos en el extranjero.

El uso de tecnologías también estuvo presente en el proyecto denominado **Vitrinas de exhibición** que consistió en el desarrollo de espacios de exhibición de productos en sitios estratégicos del país, especialmente en las salas de abordaje del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Esta exhibición fue combinada durante un tiempo con pantallas *touch screen* que permitían acceder a una serie de informaciones sobre Costa Rica y su oferta exportable, así como de un sistema de buzón para solicitar información concreta sobre ciertos productos. De esta forma, se daba a conocer la variedad de productos nacionales en uno de los principales puntos de ingreso de turistas, hombres y mujeres de negocios de todas las partes del mundo que visitaban o estaban de paso en nuestro país.

Otros instrumentos utilizados para dar a conocer Costa Rica y su oferta exportable han sido las denominadas **Noches Costa Rica** en donde destacan principalmente la degustación y experiencia con productos nacionales, así como las **Misiones de periodistas** parte muy importante de la estrategia utilizada para empezar a dar a conocer y generar criterio en torno a Costa Rica y sus productos, especialmente en mercados nuevos como los asiáticos.

Como se mencionó anteriormente, estos instrumentos encuentran su validez y viabilidad gracias a la red de Oficinas de Promoción Comercial en el exterior, ya que cada una de ellas brinda al sector exportador de Costa Rica una plataforma de negocios en términos de facilitación de servicios, información, orientación y contactos comerciales calificados, que se requiere para su desarrollo. A la fecha (marzo 2010), PROCOMER cuenta con 14 Oficinas de Promoción Comercial que permiten ofrecer a los exportadores distintos servicios especializados y actividades de promoción en diferentes regiones del mundo, a saber: Europa, China, Canadá, Estados Unidos (Miami, New York, Houston y Los Ángeles), México, Guatemala, Panamá, Trinidad y Tobago, Puerto Rico, República Dominicana y Chile.

En un recuento histórico, hay que recordar que para el año 2002 PROCOMER contaba con 3 Oficinas de Promoción Comercial: México, Chile y República Dominicana. Sin embargo, producto de los procesos de apertura comercial y de negociación de

Tratados de Libre Comercio se detectó la necesidad de abrir nuevas oficinas que permitieran ampliar los servicios ofrecidos a los exportadores costarricenses, para un mejor aprovechamiento de los beneficios derivados de dichos acuerdos comerciales. De esta manera, en 2003 se abrieron nuevas Oficinas de Promoción Comercial en Trinidad & Tobago, Puerto Rico, Estados Unidos (en Miami, FL) y Canadá, y en 2004 se abrió una Oficina en El Salvador.

Para el año 2006, el énfasis estuvo dirigido a diversificar mercados, trabajar en una estrategia de imagen-país que permitiera posicionar a Costa Rica como un país abierto a la actividad comercial, globalizada, llena de oportunidades y basada en un clima de negocios apto para el desarrollo de una sana y confiada actividad comercial. Fue este año, donde PROCOMER tomó la decisión abrir la Oficina Comercial **en Europa** concretamente en Alemania.

Para el año 2007, con el fin de hacer efectivas las herramientas de promoción comercial y para potenciar la participación de Costa Rica en el mercado chino, se hizo necesaria la apertura de una oficina comercial de Procomer en Beijing.

Un año después se concreta la apertura de una OPC en uno de los mercados más naturales para la pequeña y mediana empresa como lo es Panamá, y se traslada la Oficina de PROCOMER que estaba en El Salvador a Guatemala atendiendo las recomendaciones del sector empresarial nacional.

Hacia finales del 2008, se logró la apertura de la Oficina de PROCOMER en Nueva York, potenciando nichos de mercados de productos nostálgicos así como de productos sofisticados de alto valor agregado para nuestras empresas exportadoras.

Para el año 2009, se establece una estrategia de regionalización en el Caribe, donde se logra nombrar a un Director Regional que cubra los mercados de Trinidad y Tobago, República Dominicana y Puerto Rico; teniendo como hub el mercado de República Dominicana; sin abandonar la presencia física de PROCOMER en los dos restantes mercados.

Finalmente y para mediados del mes de marzo y abril del 2009, PROCOMER impulsa dos oficinas comerciales más, una de ellas en Houston, con la finalidad de fomentar el comercio de servicios de tecnologías de la información y comunicación, biotecnología, servicios médicos y arquitectura y el área de la industria alimentaria; y por otra parte Los Ángeles, con un enfoque en el área de audiovisual, productos fresco y tecnología de la información y comunicación.

3.4.8 Encadenamientos productivos e impulso a las exportaciones indirectas

Reconociendo la importancia de la atracción de inversiones en el desarrollo de la economía costarricense en los últimos años, así como el estrecho vínculo entre ésta y

el crecimiento de las exportaciones costarricenses, uno de los focos de atención de PROCOMER a lo largo de su existencia, ha sido el propiciar el arraigo de esas inversiones en el país mediante el ofrecimiento no solo de mejores condiciones para el desarrollo de las inversiones (trámites ágiles, regímenes especiales de exportación, mejoramiento de las infraestructuras, etc.), sino también del desarrollo de vinculaciones con la industria local a través de procesos eficientes de aprovisionamiento de bienes intermedios y servicios.

La premisa fundamental de lo anterior, es que sistemas eficientes de aprovisionamiento local, en condiciones de calidad y competitividad similares y equivalentes a las que podrían lograr las empresas multinacionales establecidas en el país, a través de la vinculación con empresas de base local, no solo tiene un efecto multiplicador importante hacia el resto de la economía mediante la generación de empleos, sino que, paulatinamente, esas vinculaciones llevan a los proveedores locales a incrementar sus niveles de eficiencia productiva y organizativa y por tanto los convierte en potenciales exportadores hacia el resto del mundo.

Ventajas importantes desde el punto de vista de dotación de los factores, favorecen a Costa Rica en la posibilidad de desarrollar este tipo de vinculaciones, y quizá la más importante se encuentra en su recurso humano.

Es en este contexto que en 1999, con el objetivo de aumentar el valor agregado nacional en la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología y como consecuencia mejorar la competitividad de las empresas medianas y pequeñas nacionales se inicia la gestación del “Proyecto de Desarrollo de Proveedores para empresas Multinacionales de Alta Tecnología” mediante un convenio suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Centro de Alta Tecnología (FUNCENAT).

Este proyecto incluyó tres componentes:

- Programa Piloto de Proveeduría: a través del cual se desarrolla una metodología para la vinculación entre Pymes y empresas multinacionales y se establecen programas de asistencia técnica y capacitación para las Pymes.
- Sistema Integral de Información: mediante el cual se crea un sistema de información de demanda y oferta de las multinacionales y Pymes respectivamente.
- Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores “Costa Rica Provee”: que involucró la creación de una entidad especializada en el negocio de la proveeduría local y que asegurara la continuidad institucional y nacional del proyecto.

El Organismo Ejecutor del proyecto fue FUNCENAT que complementaba su labor con el apoyo de un Comité Directivo que aportaría los recursos de la contrapartida local (FUNCENAT, Cámara de Industrias de Costa Rica, CINDE y PROCOMER) y de una Unidad Ejecutora.

En el plano temporal se estableció que Costa Rica Provee estuviera constituida legalmente a partir del tercer año de ejecución del proyecto, y que cumplido ese plazo, la Unidad Ejecutora traspasaría la propiedad del Proyecto a Costa Rica Provee con el fin de consolidarlo como una institución nacional.

El trabajo vinculado al desarrollo de encadenamientos productivos se ha basado en la premisa fundamental que, sistemas eficientes de aprovisionamiento local, en condiciones de calidad y competitividad similares y equivalentes a las que podrían lograr las empresas multinacionales establecidas en el país, a través de la vinculación con empresas de base local, no solo tiene un efecto multiplicador importante hacia el resto de la economía mediante la generación de empleos, sino que, paulatinamente, esas vinculaciones llevan a los proveedores locales a incrementar sus niveles de eficiencia productiva y organizativa y por tanto los convierte en potenciales exportadores hacia el resto del mundo.

A pesar de que fue en 1999 que se inició el planteamiento del proyecto, no fue sino hasta octubre del 2001 que inició su verdadera implementación y el último desembolso asociado al mismo ocurrió en junio del 2005.

Desde el año 2003 Costa Rica Provee operó desde PROCOMER, pero no es sino hasta el año 2005 con la finalización del proyecto como tal, que adquiere la dimensión de una Dirección dentro de la estructura organizacional de PROCOMER y es a partir de allí que se logra escalar el proyecto a una dimensión de institucionalidad nacional.

Es importante mencionar que este proyecto tiene sus antecedentes en otros esfuerzos institucionales y nacionales.

Así por ejemplo, prácticamente desde 1997 PROCOMER impulsaba, junto con la Cámara de Industrias, el proyecto denominado PROFOVE (Proyecto de Fomento al Vínculo Empresarial), mediante el cual se pretendía fomentar el acercamiento entre empresas de Zona Franca y empresas locales, aumentar el valor agregado nacional, propiciar la adopción de estándares internacionales por parte de empresas nacionales y generar mayores beneficios para la economía

costarricense.

PROFOVE consistió básicamente en una base de datos mediante la cual las empresas de Zona Franca podían dar a conocer sus demandas en materia de insumos, así como las condiciones que regularían una eventual relación comercial. Por su parte las empresas nacionales, podían exhibir las características de sus productos o servicios, especificaciones, normas de calidad, plazos de entrega entre otros.

Este fue un esfuerzo importante que contribuyó a sentar las bases especialmente en materia de información, de lo que sería el segundo componente del proyecto con el BID que se planteó años más tarde. Sin embargo, metodológicamente no fue sino hasta el establecimiento del “Proyecto de Desarrollo de Proveedores para empresas Multinacionales de Alta Tecnología” en el 2001, que se concretan los mecanismos para asegurar el análisis y desarrollo de proveedores, así como de los procesos de seguimiento de los negocios entablados.

Otra iniciativa importante que también antecedió la conformación de Costa Rica Provee fue el programa MIL de la Cámara de Industrias.

Costa Rica Provee ha evolucionado y, si bien, la vinculación de empresas locales con transnacionales constituye parte fundamental del giro de sus actividades, en los últimos años ha dado pasos adicionales buscando vincular no solo a este tipo de empresas sino en general a empresas exportadoras y con potencial exportador con la oferta productiva y de servicios nacionales.

Es así como en la actualidad, Costa Rica Provee tiene como objetivo fundamental la facilitación del desarrollo de negocios entre empresas exportadoras y con potencial exportador y la oferta nacional, contribuyendo así al aumento del valor agregado de la industria costarricense.

Para ello se detectan las necesidades de las empresas transnacionales y exportadoras en general y se recomiendan suplidores inscritos en las bases de Costa Rica Provee que cumplan con las características y especificaciones productivas, técnicas y de calidad que se requieren para que el negocio, mediante el apoyo técnico a suplidores y el diagnóstico a candidatos.

En la actualidad el programa analiza las necesidades de cerca de 187 empresas extranjeras y promueve el desarrollo de negocios y la vinculación entre las empresas en el mediano y largo plazo con aproximadamente 400 proveedores costarricenses claramente identificados. Además se han desarrollado 881 negocios asociadas a un monto de US\$28 millones en las primeras órdenes de compra de cada uno de ellos.

Estas vinculaciones se fomentan en las siguientes áreas: Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), Eléctrico y Electrónica, Metalmecánica, Médico, Químico, Farmacéutico, Agroindustria y Textil, y están enfocados a negocios de alto valor agregado (filtro de sangre, microestampado, inyección de aluminio, entre otros). Los

sectores de metalmecánica y plástico y sus manufacturas son los que desde que inició el programa concentran la mayor parte de los negocios cerrados, pero en todos los casos lo que se busca es propiciar el desarrollo de negocios de alto valor.

Además de las labores propias del cierre de negocios y generación de las vinculaciones, el programa lleva a capacitaciones y seminarios, entre ellos el Programa de Apoyo y Asistencia Técnica (PAAT), con miras a lograr el mejoramiento competitivo de los proveedores locales.

Cabe destacar que el área de Costa Rica Provee organizó durante dos años consecutivos (2005 y 2007) y congreso SEF (Supply Exchange Forum). En la primera edición se desarrolló un único seminario y se contó con exhibición de muestras para 200 gerentes de multinacionales. En la segunda edición participaron 20 empresas multinacionales y 70 suplidores para un total de alrededor de 700 participantes.

RECUADRO 4. Programas de Certificación

Este programa inició en 1993 realizando la certificación fitosanitaria y luego, en 1995 se incluyó la certificación de calidad. La certificación fitosanitaria funcionó con supervisión y apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Su objetivo era la certificación sanitaria del 100 por ciento de la oferta exportable. En 1993 ya se certificaba el 100 por ciento del melón, lo que logró reducir la intercepción de melón a Estados Unidos, pasando de 7 por ciento a finales de los 80's a tan solo 0,7 por ciento en la cosecha 94/95. También se desarrolló un programa para certificar mango (para exportarlo a Inglaterra). El programa había resultado un éxito y se esperaba ampliar a otros productos como el chayote.

Para la certificación de calidad, que inició en 1995, se trabajó en conjunto con la Oficina de Normas y Unidades de Medidas del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y con el sector privado. La certificación de calidad abarcaba una serie de productos frescos: melón, piña, mango, chayote y algunas hortalizas.

Dentro de este programa se creó el Laboratorio de Servicios Agroindustriales de CINDE, que se inauguró en mayo de 1995. El mismo vino a complementar los servicios que promovían los programas de certificación de la División Agrícola y además, ofrecía una gama bastante amplia de servicios: análisis químicos de suelos y foliares, análisis químicos en fertilizantes, análisis químicos en aguas de desechos industriales, análisis de composición de alimentos frescos y procesados (etiquetado nutricional), etc.

Este Programa de Certificación y el Laboratorio de Servicios Agroindustriales funcionó hasta 1996. En CINDE se decidió cerrar estos proyectos para concentrarse en aquellas actividades que le fueran estrictamente compatibles con sus actividades principales.

Capítulo 4. Resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial

4.1 Respuesta de la economía costarricense ante la apertura económica: Una visión de largo plazo

Varios estudios han encontrado resultados positivos de la apertura económica para la economía costarricense.⁵⁸ En esta sección se aborda el tema describiendo el desempeño de la economía costarricense durante las últimas tres décadas (1980-2009), con un énfasis en el comercio internacional, el empleo y la pobreza, permitiendo así contar con una visión de largo plazo sobre la respuesta de esta economía ante el proceso de inserción a la economía mundial.

En primer lugar, debe recordarse de la discusión del capítulo II que aunque Costa Rica ha eliminado la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de bienes agrícolas e industriales, el proceso de desgravación ha sido ejecutado en forma gradual. Tal y como lo muestra el Gráfico 7, desde 1986, cuando el proceso de desgravación arancelaria inició, ha habido una rápida respuesta en términos de los flujos de comercio. De hecho, las importaciones comenzaron a crecer en forma significativa y sostenida así como las

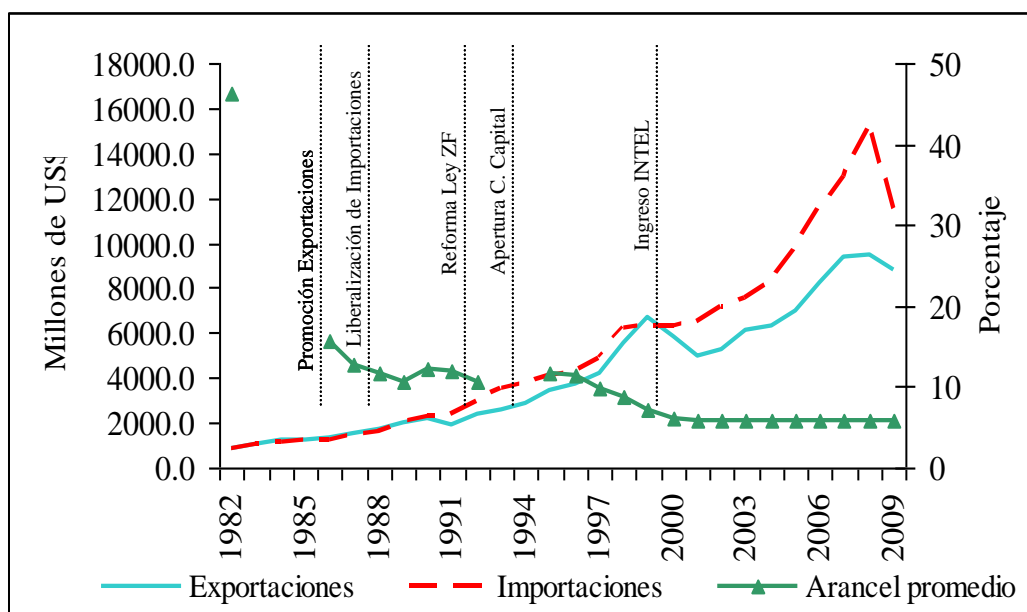
- ✓ *Mediante un proceso gradual, Costa Rica ha eliminado la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de bienes agrícolas e industriales. Los flujos comerciales han respondido rápidamente a este proceso, desde que inició en 1986.*
- ✓ *Esto se ha logrado bajo el modelo de desarrollo basado en la apertura económica, que ha proveído una gran robustez a la economía costarricense, la cual no ha sido afectada seriamente por eventos externos y, más bien, ha mostrado una gran capacidad para sobreponerse en forma muy satisfactoria, sin necesidad de cambiar de modelo.*
- ✓ *Como resultado de cambiar el modelo de desarrollo de uno basado en la sustitución de importaciones hacia uno de apertura económica, se ha logrado manejar una transformación económica importante para alcanzar un desempeño económico positivo. Es un ejemplo de reforma exitosa, aunque incompleta, en la cual no se han tenido que enfrentar episodios de crisis vis a vis el mayor nivel de integración al mercado mundial, y al mismo tiempo, se han logrado significativos resultados en el combate de la pobreza.*

⁵⁸ Véase por ejemplo, Corrales y Monge-González (1990), Lizano (1992), Céspedes y Jiménez (1997), Monge-González y Lizano (1997), y Sauma y Sánchez (2003).

exportaciones, estas últimas como respuesta del sector exportador ante la reducción de los sesgos en contra de las exportaciones generados por el régimen proteccionista de la ESI.⁵⁹ Cabe destacar que tal comportamiento sufrió un revés en el año 2009 debido a la crisis financiera internación acontecida desde finales del año 2008 y la mayor parte del año 2009.

Es importante resaltar que a partir del año 1984, en adición a la desgravación arancelaria posterior, las exportaciones costarricenses comenzaron a disfrutar de libre acceso al mercado de los Estados Unidos de América (cero impuestos de importación para casi todos los productos manufacturados y agrícolas), gracias a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). No es de sorprender, por lo tanto, que el mercado de los EEUU haya crecido en términos de su relativa importancia como el mayor destino de las exportaciones costarricenses, al pasar de un 26 por ciento en el año 1982 a un 38 por ciento en el año 1992 y un 46 por ciento en el año 2003. La reducción en la importancia relativa de este mercado durante los últimos años ha sido el resultado de la diversificación de los destinos de exportación, mediante la firma de tratados de libre comercio con otros países del orbe (Gráfico 8). Este último resultado ha constituido un acierto, especialmente de cara a la respuesta de la economía costarricense ante la crisis financiera mundial entre 2008 y 2009.

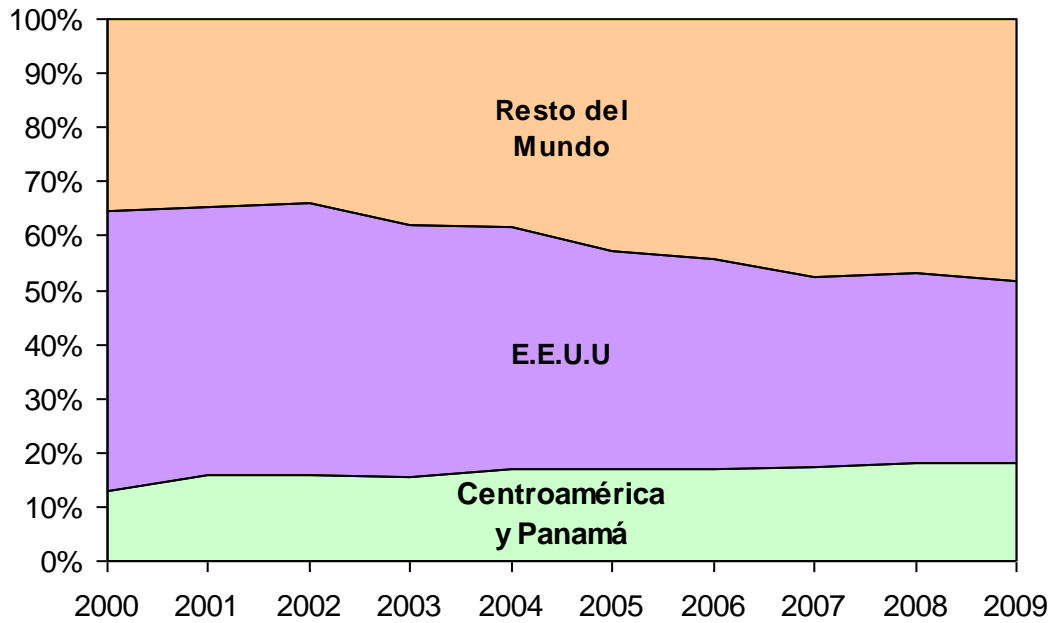
Gráfico 7. Costa Rica: Exportaciones, Importaciones y Arancel promedio 1982-2009



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

⁵⁹ Tal y como se discutió en el capítulo II, Monge-González (1994) estima que 0.66 por ciento de cada punto porcentual de protección otorgada a las actividades sustitutivas de importaciones se transfiere como un impuesto implícito sobre el esfuerzo exportador costarricense.

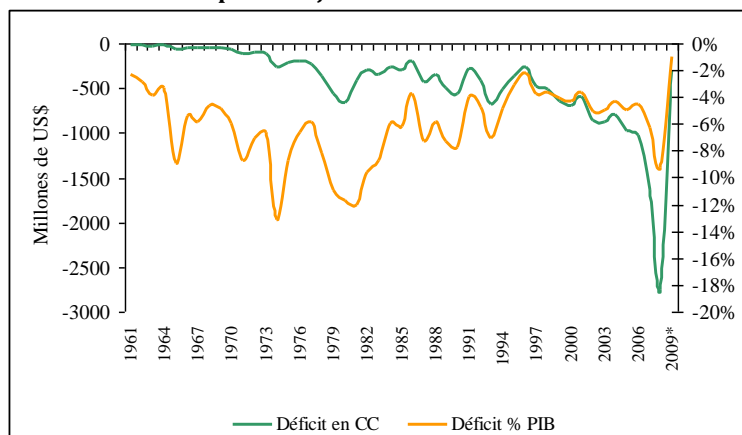
Gráfico 8. Costa Rica: Evolución de la participación de los mayores países de destino de las exportaciones, 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de PROCOMER.

El buen desempeño de las exportaciones y el alto nivel de atracción de flujos de inversión extranjera directa (IED), junto con una adecuada política de tipo de cambio, ha resultado en una mejora relativa en la cuenta comercial de la balanza de pagos, toda vez que el déficit de la cuenta corriente ha tendido a decrecer en términos relativos al total de la economía, excepto durante los últimos dos años producto de la crisis financiera mundial (Gráfico 9).

Gráfico 9. Costa Rica: Déficit en la cuenta comercial en US Dólares y como porcentaje del PIB 1961-2009

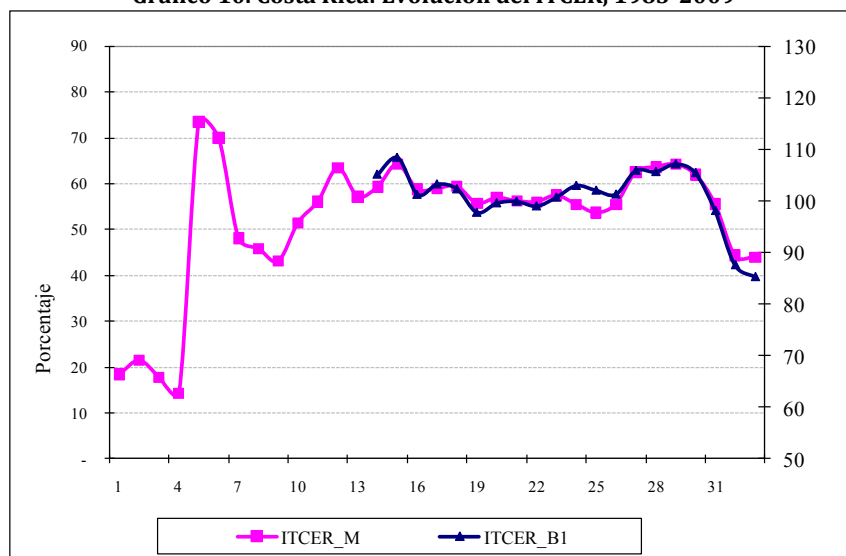


Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.
* Datos al 2009 son preliminares.

El comportamiento del déficit comercial desde la apertura comercial hasta antes de la crisis financiera mundial, constituye un resultado muy importante, toda vez que los opositores a la apertura pronosticaban que el déficit comercial se incrementaría sustancialmente con la apertura. Así, el desempeño de la economía costarricense durante las últimas tres décadas ha demostrado el profundo conocimiento económico de los diseñadores de la reforma comercial, al tomar ellos en consideración los efectos de equilibrio general y no sólo los efectos de equilibrio parcial cuando diseñaron e implementaron el proceso de apertura económica. De hecho, debido al prudente manejo fiscal, monetario y de política cambiaria, Costa Rica ha sido capaz de garantizar un régimen neutral del tipo de cambio (medido por el índice del tipo de cambio efectivo real – ITCER) y el bajo nivel relativo de la inflación (Gráfico 10).

Algunos críticos a la apertura económica han querido minimizar la significativa respuesta del sector productivo costarricense ante la liberalización comercial, señalando que el incremento de las exportaciones de este país está asociado principalmente con las ventas externas de las empresas multinacionales que operan bajo el régimen de zonas francas. La verdad es que, aunque las empresas multinacionales constituyen una importante fuente de riqueza y bienestar para el país –al generar nuevos y mejores fuentes de empleo y transferencia de tecnología a las empresas domésticas, entre otros efectos positivos- los resultados mostrados en las figuras anteriores resaltan la importancia del proceso de apertura económica en alcanzar una mejor asignación de los recursos de que dispone la economía costarricense, en adición a la entrada de empresas multinacionales desde la segunda mitad de la década de los noventa.⁶⁰

Gráfico 10. Costa Rica: Evolución del ITCER, 1983-2009



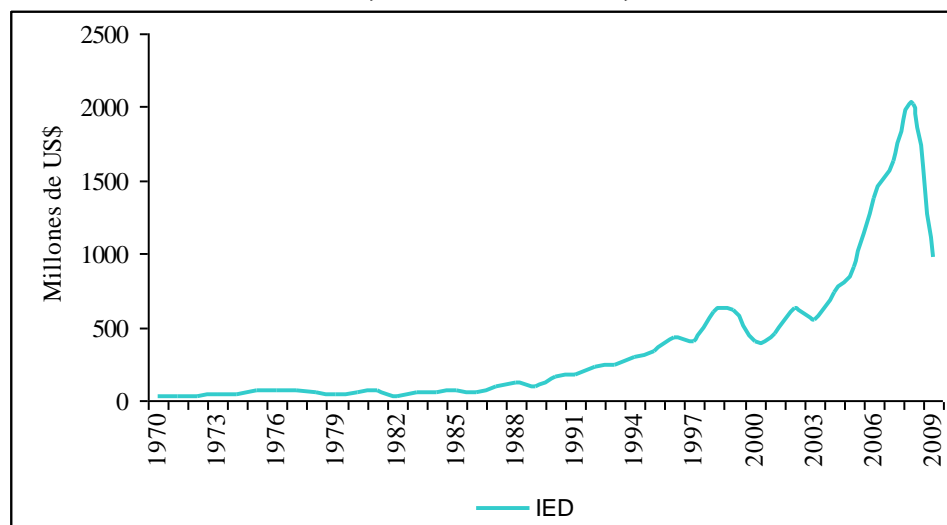
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

⁶⁰ Para una discusión detallada sobre los efectos positivos de las compañías extranjeras que operan bajo el régimen de zonas francas véase Monge-González et al (2005) y Monge-González (2010).

El sostenido crecimiento de los flujos de IED hacia Costa Rica es otro resultado positivo de la apertura económica, toda vez que esta es una evidencia de la confianza de los inversores extranjeros en el nuevo modelo de desarrollo (Gráfico 11). Tales inversiones han llegado a constituir no sólo una importante fuente generadora de empleos, sino también un destino importante para productos manufacturados de micro, pequeñas y medianas empresas costarricenses, las cuales se convierten así en exportadoras indirectas cuando ellas venden a empresas multinacionales sus productos o servicios (Monge et al, 2005).

Completando lo indicado en párrafos anteriores, debe señalarse que gracias a la apertura económica, la economía costarricense ha tenido éxito en reducir su extremadamente alta dependencia de actividades tradicionales, tales como el café, banano, azúcar y carne, para la generación de divisas. De hecho, tal y como lo muestra el Gráfico 12, debido a la apertura económica las exportaciones de productos no tradicionales han incrementado en forma substancial su importancia relativa dentro de las exportaciones totales del país, al pasar de un 38.6 por ciento en 1982 a un 64.9 por ciento en 1992, un 87 por ciento en el 2003 y un 90 por ciento en el 2009. Cabe señalar, con base en lo discutido en el capítulo II, la existencia de una tendencia hacia la diversificación de exportaciones desde mucho antes de la apertura económica, la cual, sin embargo se profundiza con el proceso de apertura (Gráfico 13).

Gráfico 11. Costa Rica: Flujos de Inversión Extranjera Directa, 1970-2009



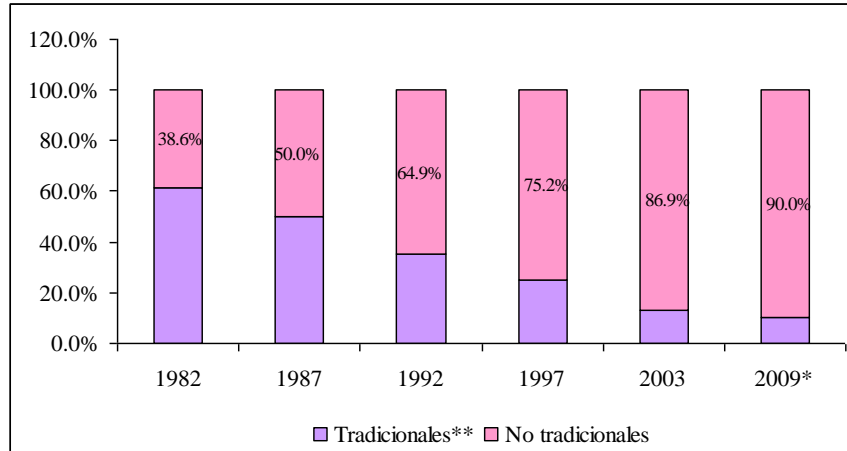
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

*Las cifras de 2009 son preliminares.

El incremento en la diversificación de las exportaciones provee a Costa Rica de una mayor estabilidad económica y una más estable fuente de divisas, evitando así los recurrentes problemas del pasado, cuando un buen desempeño económico dependía de si los precios del café incrementaban como consecuencia de impactos externos

(por ejemplo, una helada en Brasil). Más aún, cabría preguntarse cuál sería la condición de la economía costarricense, dada la crisis del sector cafetalero de inicios del siglo XXI, si esta mayor diversificación de las exportaciones no hubiera tenido lugar.

Gráfico 12. Costa Rica: Importancia relativa de las exportaciones no tradicionales, 1982-2009

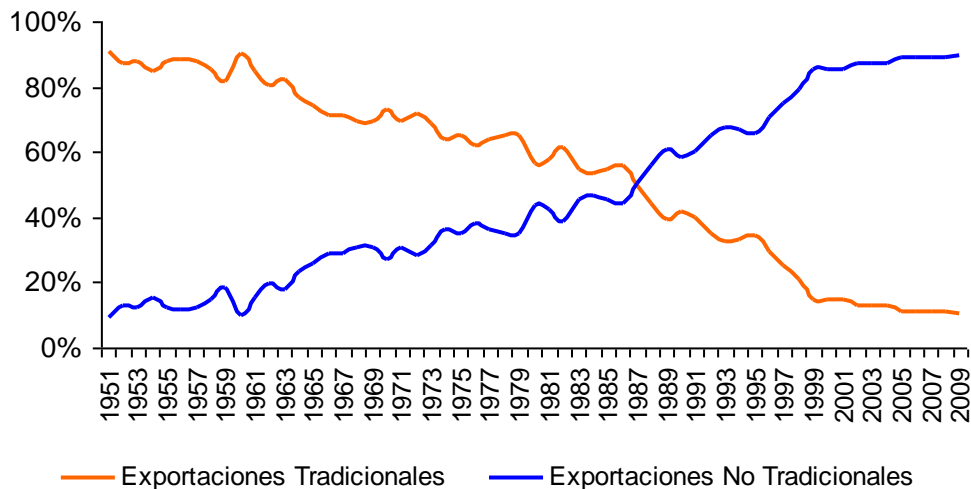


Fuente: Elaboración propia con base en cifras de PROCOMER.

* Cifras preliminares.

** Los productos tradicionales son: café, banano, azúcar, carne bovina.

Gráfico 13. Costa Rica: Importancia relativa de las exportaciones no tradicionales, 1951-2009

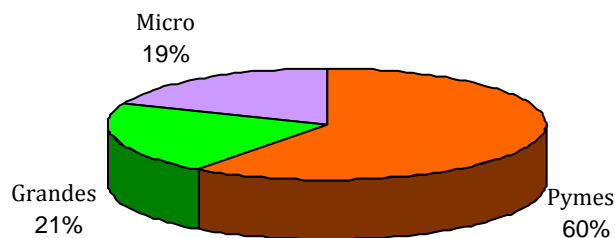


Fuente: Elaboración propia con base en cifras de PROCOMER.

Es importante señalar que el crecimiento sostenido de las exportaciones costarricenses ha estado asociado a un incremento en el número de firmas

exportadoras, así como también con una importante participación de micro, pequeñas y medianas empresas en este proceso. De hecho, tal y como se muestra en el Gráfico 14, se estima que más de 2000 empresas exportaron en el año 2009 desde Costa Rica, de las cuales 19 por ciento son microempresas (menos de 5 empleados) y 60 por ciento son pequeñas y medianas empresas (entre 6 y 100 empleados). Igualmente importante es el incremento en el número de productos exportados por Costa Rica, los cuales llegaron a la suma de 4116 en el año 2009, de acuerdo con las cifras oficiales de PROCOMER.

Gráfico 14. Costa Rica: Composición de las empresas exportadoras según tamaño, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de PROCOMER

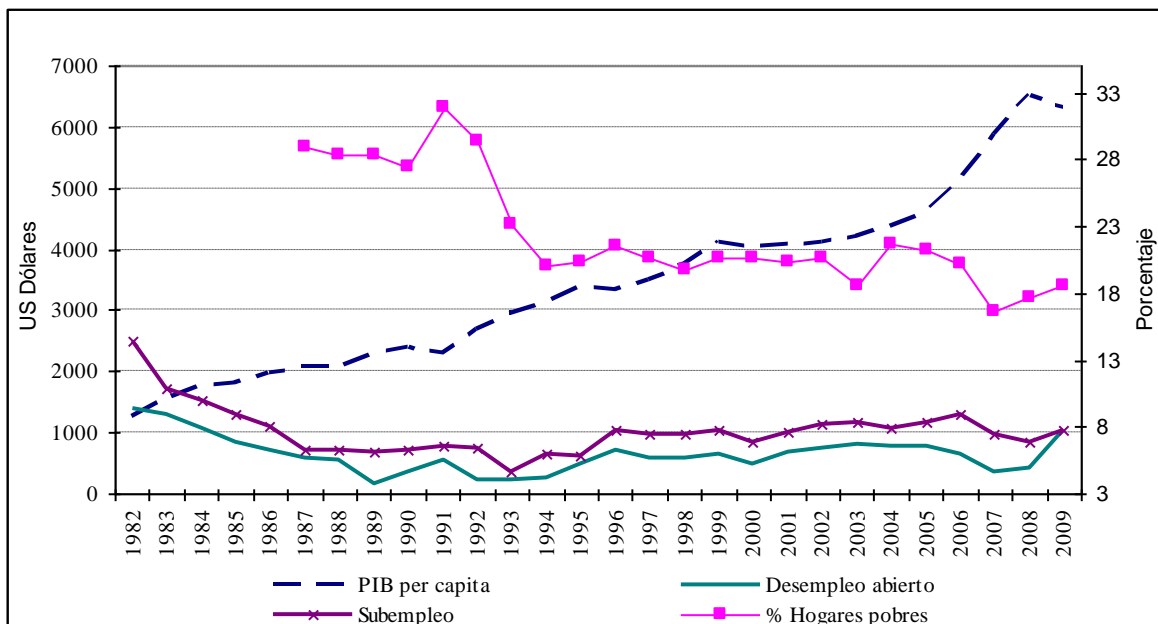
Finalmente, debe señalarse que el desempeño de la economía costarricense, ligado a la apertura económica, ha alcanzado tres grandes éxitos. Primero, ésta ha facilitado la reducción de los altos niveles de desempleo y subempleo resultantes de la crisis económica de finales de los setenta e inicios de los ochenta; segundo, la apertura económica ha hecho posible la absorción de un gran incremento en la oferta de mano de obra no calificada que ha sido consecuencia de importantes flujos migratorios de personas desde el resto de Centroamérica, principalmente de Nicaragua, ocurridos durante la última década⁶¹; y finalmente, la apertura económica ha permitido reducir los niveles de pobreza de un 29 por ciento en 1987 (un año

- ✓ Gracias a la apertura económica, la economía costarricense ha tenido éxito en reducir su extremadamente alta dependencia de actividades tradicionales -tales como café, banano, azúcar y carne- para la generación de divisas. El incremento en la diversificación de las exportaciones ha provisto a Costa Rica de una mayor estabilidad económica.
- ✓ El crecimiento sostenido de las exportaciones ha estado asociado a un incremento en el número de firmas exportadoras, así como a una importante participación de micro, pequeñas y medianas empresas en este proceso.

⁶¹ De hecho, según el último censo poblacional del año 2000, los inmigrantes representan una cuarta parte de la población costarricense.

después de la apertura comercial) a menos del 20 por ciento en el año 2009 (Gráfico 15).

Gráfico 15. Costa Rica: PIB per capita, Desempleo abierto, Subempleo y Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, 1982-2009



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del INEC y del Banco Central

En adición a los positivos resultados de la apertura económica con respecto a los flujos de comercio, inversión extranjera directa, empleo y pobreza, debe señalarse que aunque la distribución del ingreso en Costa Rica no ha mejorado significativamente durante este período, tampoco se ha deteriorado. En efecto, de acuerdo con la distribución del ingreso de las familias basada en el ingreso *per capita* de los hogares costarricenses, el coeficiente de Gini no ha cambiado mucho durante el período de apertura (0,403 en 1987 versus 0,401 en 1999), como tampoco durante la última década (0,413 en 2000 versus 0,428 en 2008).⁶²

El desempeño de la producción de Costa Rica, en términos *per capita*, indica que el nuevo modelo de desarrollo ha proveído una gran robustez a la economía de este país, ya que ésta no ha sido afectada seriamente por serios eventos externos tales como la crisis Tequila (1995), la crisis Asiática (1999), la crisis Argentina (2001) y la recesión de la economía de los Estados Unidos de América del año 2001. Además, si bien ante

⁶² Cabe señalar que para ambos períodos el promedio del coeficiente de Gini fue de 0,387 y 0,423, respectivamente; con muy bajas desviaciones estándar (0,009 y 0,008, respectivamente). Debe señalarse que las cifras del año 2000 en adelante tienen problemas para hacer comparaciones con los años anteriores, debido al ajuste de los factores de expansión de acuerdo a los resultados del censo poblacional del año 2000.

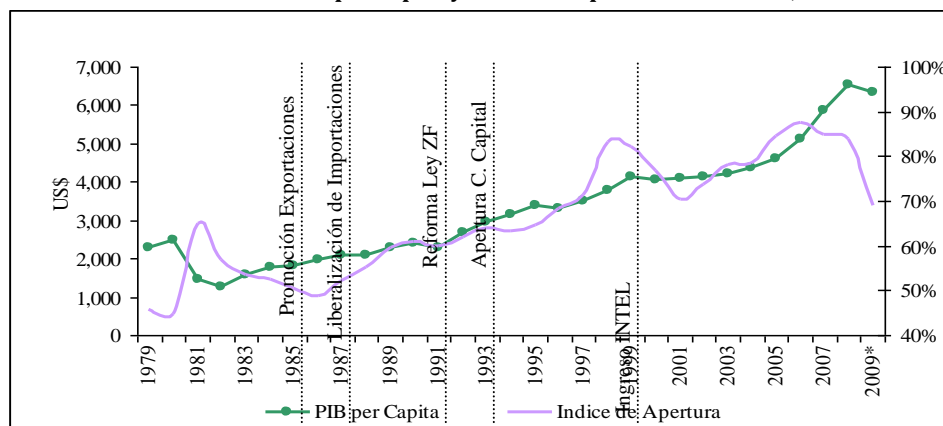
la crisis financiera mundial la economía costarricense se vio afectada negativamente (el PIB *per capita* en dólares cayó 2.8 puntos porcentuales, entre 2008 y 2009), la economía ha mostrado un gran capacidad para sobreponerse en forma muy satisfactoria, sin necesidad de cambiar de modelo.

En resumen, Costa Rica ha logrado manejar una transformación económica importante para alcanzar un desempeño económico positivo durante más de dos décadas y media, como resultado de cambiar el modelo de desarrollo de uno basado en la sustitución de importaciones hacia uno de apertura económica. De hecho, tal y como es citado por muchos estudiosos y organismos internacionales, Costa Rica se presenta como un ejemplo de reforma exitosa, aunque incompleta, en la cual no se ha tenido que enfrentar episodios de crisis vis a vis el mayor nivel de integración al mercado mundial (Gráfico 16), al tiempo que ha logrado significativos resultados en el combate de la pobreza.⁶³

- ✓ *El desempeño de la economía costarricense, ligado a la apertura económica, ha alcanzado tres grandes éxitos:*
 - *la reducción de los altos niveles de desempleo y subempleo resultantes de la crisis económica de finales de los setenta e inicios de los ochenta,*
 - *la absorción de un gran incremento en la oferta de mano de obra no calificada que ha sido consecuencia de importantes flujos migratorios desde el resto de Centroamérica, ocurridos durante la última década, y*
 - *la reducción de los niveles de pobreza de 29% en 1987 a menos de 20% en 2009.*

- ✓ *El sostenido crecimiento de los flujos de IED hacia Costa Rica es un resultado positivo de la apertura económica; evidencia la confianza de los inversores extranjeros en este modelo de desarrollo. La IED ha llegado a constituir una importante fuente generadora de empleos, y un destino importante para productos manufacturados de micro, pequeñas y medianas empresas costarricenses, que se convierten en exportadoras indirectas cuando venden a empresas multinacionales sus productos o servicios.*

⁶³ De nuevo, si bien la economía costarricense sufrió un leve revés ante la crisis financiera mundial, su recuperación es muy significativa y no ha requerido el cambio de modelo, sino más bien su profundización con más reformas, las cuales se discuten posteriormente.

Gráfico 16. Costa Rica: PIB per capita y Grado de Apertura Comercial, 1979-2009

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Central. * Cifras preliminares.

Hasta este momento se ha pretendido mostrar una visión de largo plazo sobre la respuesta de la economía costarricense ante la apertura económica o inserción internacional. En las siguientes secciones se profundiza el análisis anterior, comentando las principales características de las exportaciones e importaciones de Costa Rica en la actualidad (2009), así como el impacto de los tratados de libre comercio sobre los flujos comerciales, las empresas costarricenses (exportadoras y sustitutivas de importaciones), y los consumidores nacionales. Además, se discute la evolución de la inversión extranjera directa durante el período de apertura y sus posibles externalidades hacia el resto de la economía.

4.2 Flujos comerciales, tratados de libre comercio e inversión extranjera directa

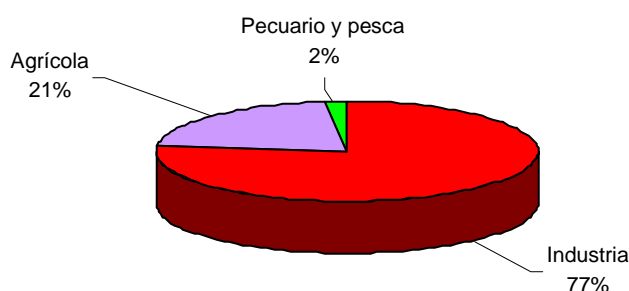
4.2.1 Características de las exportaciones costarricenses: Análisis desagregado

Como complemento a la discusión de la sección previa, en la presente sección se discuten las características más sobresalientes de las exportaciones costarricenses al año 2009. El trabajo se realiza con cifras oficiales de PROCOMER y COMEX, y en la mayoría de los casos se logra evaluar su evolución durante los últimos cinco años. Lo anterior, debido a problemas de disponibilidad de cifras en las categorías aquí comentadas.

❖ *Exportaciones según sector productivo*

Las exportaciones costarricenses se clasifican en tres sectores productivos, industria, agrícola, y pecuario y pesca, siendo la industria el sector más importante, ya que representó el 77 por ciento del valor de las exportaciones durante el 2009, en segundo lugar se encuentra el sector agrícola, el cual alcanzó el 21 por ciento del valor de las exportaciones durante ese mismo año (Gráfico 17).

Grafico 17. Costa Rica: Composición del valor de la exportaciones por sector 2009



Fuente: Procomer.

Durante los últimos 5 años la composición del valor de las exportaciones no ha variado mucho en Costa Rica, tanto así que para el 2005 se mantuvieron prácticamente las mismas proporciones que se presentaron en el 2009. Sin embargo, a lo interno de los sectores sí se presentaron pequeños cambios, por ejemplo, dentro del sector industria, han venido aumentando las exportaciones de equipo médico y de precisión, al pasar de representar un 11 por ciento de las exportaciones del sector industria en el 2005 a un 15 por ciento en el 2009. Además, dentro del sector agrícola, han aumentado las exportaciones de productos frescos -en el 2005 este rubro representaba un 69 por ciento de las exportaciones agrícolas y para el 2009 pasó a representar un 77 por ciento de dichas exportaciones-.

Cuadro 6. Costa Rica: Tasa de variación de las exportaciones por sector, 2006-2009, Porcentajes

Sector	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008
Pecuario y pesca	-4.3	8.2	9.4	-15.6
Pescado y filetes	-10.5	2.3	14.2	-5.2
Cárnicos	-9.3	3.8	17.3	-14.9
Lácteos	-26.5	30.3	1.3	-33.7
Otros	-13.3	-7.7	-27.5	-37.2
Agrícola	17.3	9.2	12.5	-13.1
Productos frescos	24.6	8.8	9.4	-5.8
Café, té y especias	-1.6	11.6	32.7	-41.1
Plantas, flores y follajes	7.8	5.0	2.4	-17.4
Otros	-14.9	30.7	31.6	-18.5
Industria	17.6	15.5	-0.3	-8.1
Eléctrica y electrónica	26.1	18.9	-10.5	-10.1
Equipo de precisión y médico	18.1	13.8	26.9	4.0
Alimentaria	15.9	33.0	3.0	-7.7

Sector	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008
Química	9.7	12.5	16.0	3.0
Metal-mecánica	36.4	27.0	7.3	-22.2
Textiles, cuero y calzado	-9.6	-10.0	-27.2	-28.9
Papel y cartón	27.9	19.4	10.8	1.5
Plástico	15.7	0.5	6.9	-3.1
Caucho	6.3	2.8	14.8	-18.3
Productos Minerales no metálicos	21.7	4.5	15.2	-16.4
Productos Minerales	9.5	12.6	55.4	-9.1
Joyería	54.3	-19.2	-26.1	27.3
Muebles y aparatos de alumbrado	5.8	1.2	14.9	-1.7
Maderero	-3.6	9.2	11.7	-25.6
Otros	9.4	21.4	-3.9	-21.1
Total	17.0	14.0	2.4	-9.3

Fuente: Procomer.

Por otra parte, conviene señalar que, durante este quinquenio, el monto total de las exportaciones costarricenses si bien venía creciendo, lo hizo decreciente. De hecho, producto de la crisis financiera mundial, para el 2009 dichas exportaciones decrecieron un 9.3 por ciento en relación al 2008 (Cuadro 6).

Al realizar un análisis por sector se puede observar que las exportaciones del sector pecuario y pesca fueron las que más disminuyeron durante el último año. Además, el sector agrícola presentó una disminución del 13.1 por ciento, siendo las exportaciones de café, té y especias las que más disminuyeron (41.1 por ciento). Adicionalmente, las exportaciones del sector industria decrecieron un 8.1 por ciento, siendo las exportaciones de textiles, cuero y calzado las que más se vieron afectadas al disminuir su valor exportado en un 28.9 por ciento. No obstante lo anterior, hubieron productos que aumentaron sus exportaciones durante dicho período, tales como, joyería (27.3 por ciento), equipo médico y de precisión (4 por ciento), productos químicos (3 por ciento) y papel y cartón (1.5 por ciento).

❖ *Exportaciones según destino*

Al realizar el análisis de las exportaciones según su destino (Cuadro 7), se observa que los principales países o regiones hacia los cuales se envían las exportaciones costarricenses no han variado en los últimos 5 años. América del Norte continúa siendo el principal destino de los productos costarricenses (siendo Estados Unidos el principal socio comercial en dicha región), aunque su participación ha venido disminuyendo. Para el 2009, tanto Asia como la Unión Europea representaron poco más del 17 por ciento del valor exportado, mientras que un 13.2 por ciento fue enviado hacia América Central. Panamá, la región del Caribe, América del Sur y el Resto de Europa también constituyen otros destinos de importancia para las exportaciones costarricenses, aunque con una menor participación relativa.

Cuadro 7. Costa Rica: valor exportado según región de destino, 2005-2009, Porcentajes

Región	2005	2008	2009
América del Norte	46,0	40,5	38,5
Asia	14,9	17,0	17,6
Unión Europea	16,4	16,1	17,3
América Central	14,2	13,8	13,2
Panamá	3,0	4,3	5,0
Caribe	3,1	4,3	4,9
América del Sur	1,9	2,6	2,3
Resto de Europa	0,4	0,5	0,2
Otros	0,3	1,0	0,8

Fuente: Procomer.

Cabe mencionar que durante año 2009 únicamente Panamá y el Caribe presentaron tasas de crecimiento positivas, aunque mucho menores a las que tenían en años anteriores. Además, los destinos restantes presentaron una disminución en el valor exportado respecto al 2008. Un caso interesante es el de Asia, destino que durante los años 2006 y 2007 presentó tasas de crecimiento mayores al 35 por ciento, pero durante el 2008 sus exportaciones decrecieron en un 17 por ciento y en el año 2009 un 6 por ciento. Lo anterior, producto de la crisis financiera mundial.

Cuadro 8. Costa Rica: Tasas de variación de las exportaciones por destino, 2006-2009

Región	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008
América del Norte	11,9	6,3	1,1	-13,7
Centroamérica	14,5	13,7	2,1	-13,3
Panamá	29,0	22,4	25,7	6,0
América del Sur	22,0	15,0	35,7	-17,9
Caribe	30,4	21,7	20,1	4,9
Unión Europea	11,8	6,7	12,5	-2,4
Resto de Europa	-57,4	-22,0	345,4	-58,2
Asia	37,9	36,9	-17,1	-6,0
Otros	-10,2	32,9	269,6	-27,6
Total	17,0	14,0	2,4	-9,3

Fuente: Procomer.

❖ *Exportaciones según régimen*

Las exportaciones costarricenses se clasifican dentro de tres regímenes: zona franca, perfeccionamiento activo y régimen definitivo.

Cuadro 9. Costa Rica: Participación relativa de las exportaciones según régimen 2005-2009, Porcentajes

Régimen	2005	2006	2007	2008	2009
Zona Franca	52.8	52.6	54.2	52.1	54.2
Régimen Definitivo	42.4	42.1	40.8	44.2	43.0
Perfeccionamiento Activo	4.8	5.3	4.9	3.8	2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Procomer.

De los tres regímenes antes mencionados, el de zona franca es el que posee mayor participación. Entre el 2005 y 2009 representó más del 50 por ciento de las exportaciones, seguido por el régimen definitivo, el cual, durante el mismo periodo constituyó más del 40 por ciento de las exportaciones totales. Las exportaciones amparadas al régimen de perfeccionamiento activo han presentado una disminución en su participación relativa, para el 2005 este rubro representaba un 4.8 por ciento, mientras que para el 2009 tan solo alcanzó un 2.8 por ciento.

Cuadro 10. Costa Rica: Tasas de variación anual de las exportaciones según régimen 2005-2009, Porcentajes

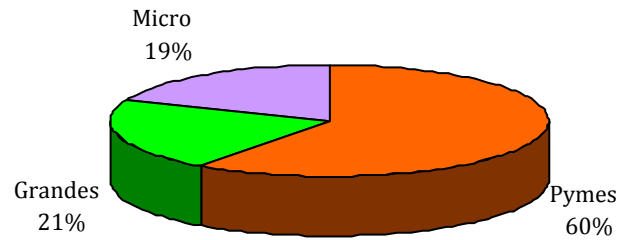
Régimen	2005	2006	2007	2008	2009
Zona Franca	14.1	16.7	17.4	-1.7	-5.6
Régimen Definitivo	9.7	16.2	10.6	10.7	-11.8
Perfeccionamiento Activo	1.0	27.9	7.0	-21.6	-32.0
Total	11.5	17.0	14.0	2.4	-9.3

Fuente: Procomer.

Además, al analizar las tasas de crecimiento desde el 2005, según régimen, se puede observar que tanto zona franca como perfeccionamiento activo presentaron tasas de crecimiento positivas hasta el 2007, inclusive. No obstante, producto de la crisis, en el 2008 las exportaciones en estos dos regímenes decrecieron, fenómeno que se repitió en el 2009. El régimen definitivo mantuvo tasas de crecimiento positivas hasta el 2008, pero en 2009 mostró una reducción del 11.8 por ciento.

❖ *Exportaciones según tamaño de la empresa*

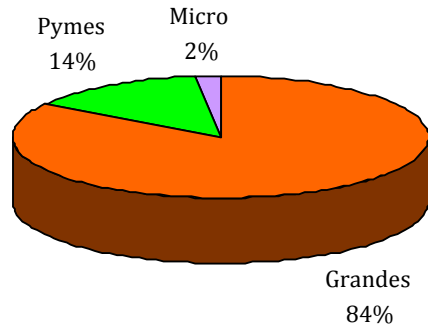
En la actualidad, el 60 por ciento de las empresas que exportan desde Costa Rica se pueden considerar como Pymes (i.e. con una planilla entre 6 y 100 trabajadores), en tanto 21 por ciento son grandes (más de 100 empleados) y un 19 por ciento son microempresas (menos de cinco empleados) (Grafico 18). Dichas cifras no han variado significativamente en los últimos años, por ejemplo, para el 2005, 59 por ciento de las empresas eran Pymes, 20 por ciento eran grandes y 21 por ciento eran microempresas.

Gráfico 18. Costa Rica: empresas exportadoras según tamaño*, 2009

Fuente: Procomer.

*No incluye exportaciones de café.

A pesar de que las Pymes representan la mayoría de empresas exportadoras, su participación en el valor de las exportaciones es muy pequeña, alcanzando tan solo un 14 por ciento, en tanto las microempresas representaron un 2 por ciento, y las grandes un 84 por ciento (Gráfico 19).

Gráfico 19. Costa Rica: participación en el valor de las exportaciones según tamaño de empresa*, 2009

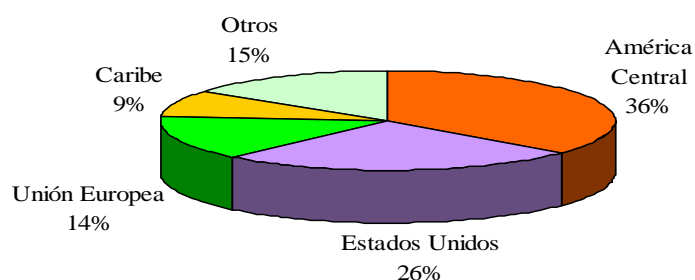
Fuente: Procomer.

*No incluye exportaciones de café

Tal distribución no ha presentado grandes modificaciones desde el año 2005, cuando el valor de las exportaciones de las Pymes representó el 13 por ciento del valor total de las exportaciones, las microempresas un 3 por ciento y las grandes empresas el 84 por ciento.

Por otra parte, del total de exportaciones de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas), el 36 por ciento tiene como destino América Central, en tanto un 26 por ciento son enviadas a los Estados Unidos. Es decir, estos mercados reciben más del 60 por ciento de las exportaciones de estas empresas, siendo los demás mercados en orden de importancia la Unión Europea y el Caribe (Gráfico 20). Es importante indicar que los Estados Unidos ha venido disminuyendo su participación como destino de las exportaciones de las Mipymes costarricenses, toda vez que en el 2005 los productos enviados por este tipo de empresas hacia este país ascendían a un 38 por ciento y para el 2008 este monto había disminuido a 31 por ciento.

Gráfico 20. Costa Rica: Exportaciones de empresas Mipymes* según destino, 2009

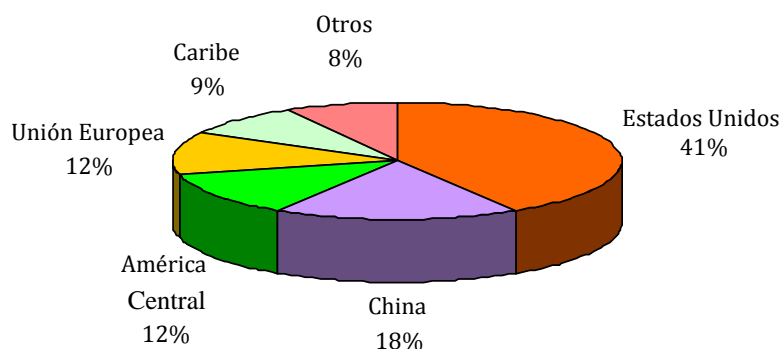


Fuente: Procomer.

*No incluye exportaciones de café.

Las empresas grandes, por su parte, tuvieron a Estados Unidos como su principal destino de exportación para el 2009 (41 por ciento), y a China como el segundo con un 18 por ciento del total de las exportaciones. América Central y la Unión Europea ocuparon el tercer lugar con 12 por ciento cada una, y la región del Caribe recibió un 9 por ciento de del total de las exportaciones (Gráfico 21).

Gráfico 21. Costa Rica: Exportaciones de empresas Grandes según destino, 2009



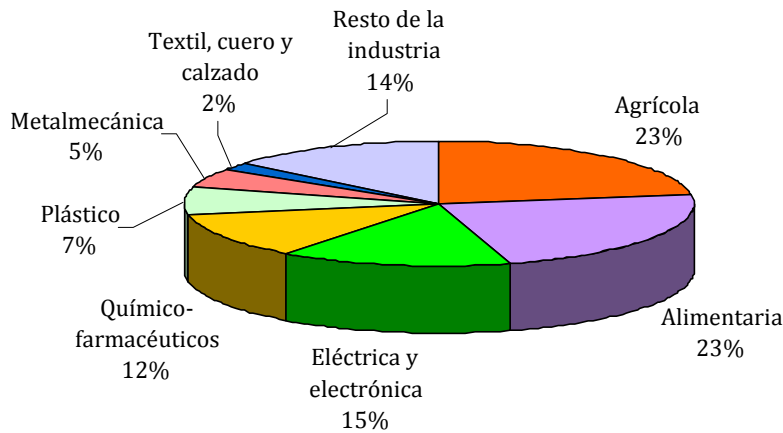
Fuente: Procomer.

*No incluye exportaciones de café.

Algo interesante es la importancia que ha cobrado el mercado chino para este tipo de empresas. Mientras en el año 2005 este destino tan solo alcanzaba a representar un 4 por ciento de las exportaciones de las empresas grandes, para el 2008 ya recibía un 18 por ciento de las exportaciones de dichas empresas.

Al considerar el tipo de producto exportado, cabe destacar que las Mipymes exportan en su mayoría productos primarios (23 por ciento) y de la industria alimentaria (23 por ciento) y en menor cantidad productos más complejos como los pertenecientes a la industria eléctrica y electrónica (15 por ciento) y a la química-farmacéutica (12 por ciento).

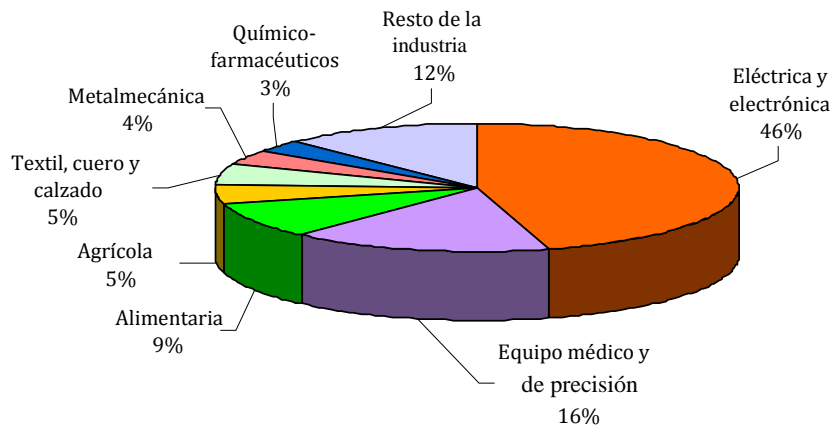
Gráfico 22. Costa Rica: exportaciones de empresas Mipymes* según sector, 2009



Fuente: Procomer. *No incluye exportaciones de café.

Por su parte, la mayoría de las exportaciones de las empresas grandes son productos de la industria eléctrica y electrónica (46 por ciento); y en segundo lugar, equipo médico y de precisión (16 por ciento).

Gráfico 23. Costa Rica: exportaciones de empresas Grandes* Según sector, 2009



Fuente: Procomer. *No incluye exportaciones de café.

- ✓ Durante los últimos cinco años la composición del valor de las exportaciones no ha variado mucho. El sector más importante es la industria, seguido del agrícola y finalmente, del sector pecuario y pesca.
- ✓ Los principales destinos de las exportaciones tampoco han variado en este período.
 - América del Norte continúa siendo el principal, con 38,5% del total exportado. Estados Unidos es el socio más importante en esta región, aunque su participación ha venido disminuyendo.
 - Asia y la Unión Europea representan -cada uno- poco más del 17% del valor exportado.
 - Un 13,2% se destina hacia América Central.
 - Panamá, el Caribe, América del Sur y el Resto de Europa constituyen otros destinos de importancia, aunque con una menor participación relativa.
- ✓ De los tres regímenes especiales de exportación, el de zona franca sigue ocupando el primer lugar de importancia; abarca más de 50% de las exportaciones.
- ✓ En los últimos años, el mercado chino ha cobrado importancia como destino de las exportaciones, pasando de 4% en 2005 a 18% en 2008.

4.2.2 Evolución de las importaciones: Análisis desagregado

En los siguientes dos apartados se discuten algunas características sobresalientes de las importaciones costarricenses y su evolución entre los años 2005 y 2009, inclusive.

❖ *Diversificación de las importaciones según producto*

Las importaciones costarricenses se agrupan en: materias primas, bienes de consumo, bienes de capital, materiales de construcción, combustibles y lubricantes, y otros. Durante los últimos 5 años, las importaciones de materia prima han superado el 50 por ciento del total de las importaciones, aunque su participación relativa se ha venido reduciendo. Los bienes de consumo, por su parte, han aumentado su participación, pasando de representar un 17 por ciento en el 2005 a un 19.7 por ciento en el 2009. Comportamiento similar han tenido las importaciones de bienes de capital, combustibles y lubricantes, y materiales de construcción (Cuadro 11).

Cuadro 11. Costa Rica: Participación relativa de las importaciones según categoría económica, 2005-2009. Porcentajes

Categoría Económica	2005	2006	2007	2008	2009
Materias Primas	57,4	57,6	53,3	52,2	51,1
Para industria y minería	54,3	55,1	51,0	48,9	48,0
<i>Empresas de Perfec. Activo</i>	2,2	1,8	1,3	0,8	0,8
<i>Empresas de Zona Franca</i>	28,2	28,7	23,9	21,0	22,6
<i>Otras Empresas</i>	23,9	24,7	25,8	27,1	24,6
Para agricultura	3,1	2,6	2,4	3,3	3,1
Bienes de Consumo	17,0	16,6	18,9	18,0	19,7
No duradero	11,4	11,1	12,4	12,3	14,9

Categoría Económica	2005	2006	2007	2008	2009
Duradero	5,6	5,5	6,5	5,7	4,7
Bienes de Capital	14,9	14,4	15,9	15,4	16,8
Para industria y minería	12,3	11,3	12,2	11,9	13,8
<i>Empresas de Perfecc. Activo</i>	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1
<i>Empresas de Zona Franca</i>	4,3	3,3	2,3	2,3	2,5
<i>Otras Empresas</i>	7,4	7,7	9,6	9,5	11,2
Para agricultura	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Para transporte	2,0	2,5	3,2	2,8	2,4
Combustibles y Lubricantes	8,5	8,7	8,8	10,8	9,5
Materiales de Construcción	2,2	2,5	2,9	3,4	2,9
Otros	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCCR.

❖ *Diversificación de las importaciones según origen*

El cuadro 12 muestra las importaciones realizadas por Costa Rica según la región de origen; de este se puede concluir que América del Norte constituye el principal origen de las importaciones de Costa Rica. Su participación ha aumentado durante los últimos cinco años, toda vez que en el 2005 representó un 46.7 por ciento del total de las importaciones y para el 2009 esta proporción ascendió al 52.8 por ciento. Por otra parte, mientras Asia y América Central han venido aumentando su participación relativa (América Central en menor grado), regiones como América del Sur y la Unión Europea han visto reducida su participación dentro de las importaciones costarricenses. Por último, productos originarios de zonas como el Caribe, Panamá, el resto de Europa y Puerto Rico presentan una participación relativa mínima en las importaciones costarricenses.

Cuadro 12. Costa Rica: Importaciones totales según origen 2005-2009
Porcentajes

Región	2005	2008	2009
América del Norte	46.7	47.2	52.8
Asia	15.7	17.6	17.9
América del Sur	14.3	11.9	8.5
Unión Europea	13.1	8.5	8.0
América central	4.1	4.2	5.0
Caribe	2.4	6.4	2.4
Panamá	1.2	1.6	1.9
Resto de Europa	1.5	1.7	1.3
Puerto Rico	0.4	0.2	0.4
Otros	0.5	0.6	1.7

Fuente: COMEX con base en cifras del BCCR.

4.2.3 Impacto de los Tratados de Libre Comercio en Costa Rica

Tal y como fuera comentado en el capítulo II, Costa Rica ha venido promoviendo la apertura de mercados para sus exportaciones mediante la suscripción de tratados de libre comercio desde la segunda mitad de la década de los noventa. Monge-González et al (2008) evaluaron los efectos que han tenido los Tratados de Libre Comercio (TLCs) vigentes en Costa Rica al año 2008, sobre los flujos de comercio exterior (exportaciones e importaciones), balanza comercial, consumidores y sector productivo. Específicamente, se estudian los impactos de los TLCs con México (1995), Canadá (2002), Chile (2002), República Dominicana (2002) y el CARICOM (Barbados, Guyana, y Trinidad y Tobago; 2005).⁶⁴ El presente apartado se basa en los resultados de dicha investigación, así como en la actualización del estudio de Monge-González et al (2008) por Arce et al (2009).

Para realizar la investigación bajo comentario, los autores utilizaron tanto información primaria como secundaria. En el primer caso, se aplicó una encuesta, durante los primeros meses del 2008, a una muestra de empresas exportadoras que venden productos, al menos, a uno de los países con los cuales Costa Rica tiene vigente un TLC. Asimismo, se encuestó a una muestra de empresas manufactureras, que compiten con productos importados desde esos países.⁶⁵ La información secundaria incluyó, entre otras

- ✓ Más de 50% del total de las importaciones costarricenses durante los últimos 5 años se ha concentrado en materias primas, aunque su participación relativa se ha venido reduciendo. Los bienes de consumo han aumentado su participación -de 17% en 2005 a 19,7% en 2009- y los bienes de capital, combustibles y lubricantes, y materiales de construcción han tenido un comportamiento similar.
- ✓ América del Norte es el principal origen de las importaciones y su participación ha aumentado de 46,7% en 2005 a 52,8% en 2009. Asia y América Central han venido aumentando su participación relativa, mientras América del Sur y la Unión Europea la han reducido. El Caribe, Panamá y el resto de Europa han presentado una participación relativa mínima.

⁶⁴ Cabe señalar que para cuando estas páginas se escribían, Costa Rica acababa de poner en vigencia el tratado de libre comercio DR-CAFTA (por sus siglas en inglés), había concluido las negociaciones de dos tratados más, uno con China y otro con Singapur, y estaba negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Al ser estos tratados relativamente recientes, no existen estudios que evalúen su impacto.

⁶⁵ En el primer caso, se entrevistaron 52 empresas de una población de 222 empresas costarricenses que venden sus productos en al menos uno de los países con los cuales Costa Rica ha suscrito un TLC. Cabe señalar que la mayoría de estas empresas son de reciente creación (69.3%) -después del año

fuentes, los registros de exportaciones e importaciones del Banco Central de Costa Rica y de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), las cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica, los informes anuales que las empresas de Zona Franca presentan a PROCOMER, las listas de desgravación negociadas por Costa Rica en cada uno de los tratados citados, así como la información contenida en la Encuesta de Ingresos y Gastos del año 2004 (EIG-2004), elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Como punto de partida y de acuerdo con la discusión del capítulo II, debe señalarse que Costa Rica, antes de iniciar la negociación de TLCs, había impulsado, desde mediados de los años ochenta, un proceso de apertura comercial unilateral. Además, ya contaba con sistemas de acceso preferencial en algunos mercados, como los casos de Estados Unidos y la Unión Europea. Estas dos circunstancias le generaron importantes beneficios al país, favoreciendo la reducción del sesgo en contra de las exportaciones que prevaleció durante el régimen de sustitución de importaciones, prevaleciente por casi tres décadas⁶⁶.

Monge-González et al (2008) argumentan que para estimar los impactos de los TLCs se empleó una metodología de equilibrio parcial, la cual permite obtener información detallada de los efectos sobre ciertos sectores o variables particulares, en lugar de posibles metodologías alternativas (como los modelos de equilibrio general computable, por ejemplo), toda vez que estos últimos plantean elevados requerimientos de información, recursos y tiempo, así como por el hecho de que sus resultados presentan un alto nivel de agregación, que impide ver el detalle del impacto sobre productos o sectores específicos. Los principales hallazgos de los autores se pueden resumir de la siguiente manera:

Menos de 7% del total del comercio está caracterizado por la importación y exportación de productos de una misma industria, lo cual implica que el país se ha especializado en productos en donde cuenta con ventajas comparativas.

1991-. En el segundo caso, se entrevistaron 50 empresas afiliadas a la Cámara de Industrias de Costa Rica, que comparten la característica de que sus productos compiten en el mercado nacional contra importaciones de productos provenientes de países con los cuales Costa Rica mantiene vigente un TLC.

⁶⁶ Véase por ejemplo, R. Monge y C. González, 1994, Política Comercial, Exportaciones y Bienestar en Costa Rica, Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico; R. Monge y E. Lizano, 1997, Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica, Academia de Centroamérica; y P. Sauma y M.V. Sánchez, 2003, Exportaciones, Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza: El caso de Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Editorial Isis.

El comercio entre Costa Rica y cada uno de los socios comerciales con los cuales ha suscrito un TLC, está basado en el intercambio de productos diferentes (comercio *inter-industrial*) y no en el comercio del mismo tipo de artículos (comercio *intra-industrial*), característico de países con niveles de desarrollo similares. Para los países analizados, menos del 7 por ciento del total del comercio está caracterizado por la importación y exportación de productos de una misma industria. Esto implica que el país se especializa en aquellos productos en donde cuenta con ventajas comparativas. Dada esta *especialización*, el país comienza a registrar una diferencia progresiva entre los productos que exporta y los que importa. Por otra parte, los autores encuentran que los principales productos de exportación de Costa Rica a los países con los cuales tiene suscritos TLCs, muestran ventajas comparativas reveladas importantes. De hecho, tomando como referencia los cincuenta principales productos exportados a cada país, se observa que más del 90 por ciento mostró ventajas comparativas reveladas, entre el año 2005 y 2008, inclusive.

- ✓ *Los TLCs suscritos por Costa Rica hasta 2008 han contribuido a eliminar barreras comerciales que enfrentan los exportadores costarricenses en los países de destino, así como barreras a las importaciones que enfrentan empresas y consumidores costarricenses de bienes producidos por estos socios comerciales.*
- ✓ *Han incidido de manera positiva en el sector productivo del país, mejorando la productividad de las empresas y favoreciendo el crecimiento de las ventas y la competitividad.*
- ✓ *También han beneficiado, directa e indirectamente, a los hogares costarricenses, por medio de la generación de nuevas fuentes de empleo y la estabilidad de los puestos de trabajo que existían antes de la suscripción de los TLCs, así como por la mayor disponibilidad de bienes y mejores condiciones de precio.*

Las exportaciones costarricenses a países con los cuales se han suscrito TLCs, muestra un mayor grado de *diversificación* (según el índice de concentración de Herfindahl-Hirschmann) luego de la entrada en vigencia de los mismos. El incremento en la diversificación oscila entre 9 por ciento y 36 por ciento, según sea el país que se analice. Esta diversificación se manifiesta en la variada gama de sectores a los que pertenecen los principales productos exportados a los mercados bajo TLC. Por ejemplo, dentro de los tres principales productos exportados por Costa Rica a México se encuentra el aceite de palma en bruto; partes y accesorios para computadoras, y papel aluminio. En el caso del Canadá, los tres principales productos exportados son el oro en bruto, café y azúcar en bruto. En el caso de Chile, estos bienes incluyen los medicamentos, preparaciones compuestas para la industria de bebidas y papel aluminio. A República Dominicana, Costa Rica exporta principalmente pañales para bebé, compresas y similares; catéteres, cánulas e instrumentos similares (equipos de infusión), así como medicamentos. Finalmente, en el caso del CARICOM, los principales productos exportados por Costa Rica, con claras ventajas comparativas,

incluyen las preparaciones compuestas para la industria de bebidas, los envases de vidrio y los medicamentos.

Los TLC suscritos por Costa Rica han permitido la incorporación de *nuevos productos* en la oferta exportable costarricense hacia estos destinos. De hecho, bajo esta denominación se considera el 49 por ciento de los productos que Costa Rica exporta hoy en día a México; de la misma manera, el 27 por ciento en lo exportado a Canadá, el 40 por ciento de las ventas a Chile, el 37 por ciento en el caso de República Dominicana, el 50 por ciento en el caso de Guyana y el 39 por ciento en el caso de Trinidad y Tobago.

✓ *Las exportaciones a países con los cuales se han suscrito TLCs han mostrado un mayor grado de diversificación -entre 9% y 36%, según el país que se analice- luego de la entrada en vigencia de esos instrumentos. Los TLC han permitido incorporar nuevos productos en la oferta exportable costarricense.*

✓ *El valor total de las exportaciones se ha incrementado entre 50% y 83% desde la suscripción de los TLC bajo estudio, lo cual señala una importante dinámica en estas exportaciones.*

En adición al resultado anterior, cabe señalar que el valor total de las exportaciones de Costa Rica desde a la suscripción de los TLC bajo estudio, se ha incrementado entre un 50 por ciento en el caso de Canadá y Chile, hasta un 83 por ciento en el caso de Trinidad y Tobago, lo cual señala una importante *dinámica* en estas exportaciones. También se identificaron productos en los cuales las exportaciones costarricenses decrecieron luego de la suscripción de los TLC. Dicha disminución pareciera obedecer a aspectos propios del mercado o del nivel de competitividad del producto más que a la presencia de barreras arancelarias o no arancelarias, según se desprende de la investigación.

Por el lado de las importaciones, cabe señalar que las compras de Costa Rica desde países con los cuales se han suscrito TLC, se concentran en el rubro de materias primas, materiales de construcción y combustibles, salvo en el caso de México donde los productos de consumo son el principal componente de las importaciones (56.1 por ciento). Los beneficios de las importaciones se han reflejado tanto para los consumidores como para el sector empresarial. En el caso del primero, mediante el acceso a una mayor canasta de bienes, mientras que para el sector empresarial, el beneficio se presenta al aprovechar el acceso a materias primas utilizadas en los procesos productivos, lo cual constituye un elemento que fortalece la competitividad de la producción nacional.

El grado de *diversificación* de las importaciones muestra una tendencia creciente durante los últimos años, lo que refleja cómo los TLCs han incrementado la cantidad o variedad de productos que importa Costa Rica desde estos socios comerciales. La diversificación de productos importados es más alta en aquellos países desde donde

Costa Rica realiza mayores importaciones como México, Chile y Canadá, según los resultados del índice de concentración HH estimados para los años 2005 a 2007, inclusive. Adicionalmente, los resultados obtenidos por los autores permiten afirmar que el incremento en las importaciones provenientes de los países con los cuales Costa Rica ha suscrito tratados de libre comercio, parecieran estar asociados con la creación de comercio y no con una desviación de éste. No se encontró evidencia que apoye la hipótesis de que estos tratados estén produciendo importantes desviaciones de comercio a favor de México, Canadá, Chile, República Dominicana, Barbados, Guyana y Trinidad y Tobago, y en contra de otros países como los centroamericanos, los Estados Unidos y la Unión Europea.

En todos los países con los cuales Costa Rica posee un TLC, se muestra un incremento sostenido de los flujos de comercio, tanto por el lado de las exportaciones (mayor entrada de divisas al país) como por el lado de las importaciones (mayores oportunidades de consumo para los costarricenses). No obstante, en todos los casos se encontró una balanza comercial deficitaria para Costa Rica, excepto con República Dominicana-. Esto no debe considerarse como un aspecto negativo, ya que el propósito de todo TLC es aumentar los flujos de comercio entre los países signatarios. Hay que tomar en cuenta que el aumento en el nivel de exportaciones genera un mayor flujo de ingresos en la economía, lo cual permite a los agentes económicos aumentar sus importaciones, tanto de bienes de

✓ *Salvo el caso de México - donde los productos de consumo son el principal componente de las importaciones-, las compras desde países con los cuales se han suscrito TLC se concentran en materias primas, materiales de construcción y combustibles. Han beneficiado a los consumidores (acceso a una mayor canasta de bienes) y al sector empresarial (acceso a materias primas utilizadas en los procesos productivos, un elemento que fortalece la competitividad de la producción).*

✓ *El grado de diversificación de las importaciones muestra una tendencia creciente durante los últimos años, lo que refleja que los TLCs han incrementado la cantidad o variedad de productos que importa Costa Rica desde estos mercados. Este incremento parece estar asociado con la creación de comercio y no con la desviación de éste.*

consumo como de materias primas, materiales y equipo, que se incorporan al proceso de producción. Por otro lado, es importante señalar que la balanza comercial no mide la totalidad del comercio de un país, ya que no incorpora el comercio de servicios, rubro muy importante en el caso particular de Costa Rica.

- ✓ *En todos los países con los cuales Costa Rica posee un TLC, se muestra un incremento sostenido de los flujos de comercio.*
- ✓ *Las barreras comerciales, tanto arancelarias como no arancelarias, han sido reducidas significativamente en estos mercados, por lo que no representan un obstáculo para el comercio.*

Cabe señalar que, de acuerdo con los exportadores costarricenses encuestados, las barreras comerciales, tanto arancelarias como no arancelarias, han sido reducidas significativamente en los mercados con los cuales Costa Rica tiene vigentes acuerdos comerciales, por lo que no representan un obstáculo para el comercio con esos países. Por ello, no es de extrañar que la mayoría de las empresas exportadoras (63.6 por ciento) afirmen que los TLCs han tenido un impacto positivo en el desempeño de sus ventas totales. Impacto que oscila entre moderado (29.5 por ciento) y alto (34.1 por ciento). Además, para la mitad de las empresas exportadoras, los tratados han abierto nuevas oportunidades de exportación.

A partir de los resultados de la encuesta realizada a las empresas exportadoras, se concluye que las empresas de exportación instaladas

más recientemente, que venden hoy día sus productos a los mercados con TLC, son las firmas que muestran mayor grado de encadenamientos productivos en Costa Rica, medido éste por el número de suplidores que representan $\frac{3}{4}$ partes del total de sus compras de insumos, materias primas y servicios. En este mismo orden de ideas, cabe señalar que las Pymes constituyen un grupo importante dentro de las empresas proveedoras de insumos, materias primas y servicios al grupo de empresas exportadoras encuestadas. Al respecto, un 23.1 por ciento de las empresas exportadoras manifestó que sus principales proveedores eran empresas pequeñas y medianas (Pymes), mientras que un 48.1 por ciento señaló contar tanto con proveedores Pymes como empresas de mayor tamaño.

Los TLCs han permitido a las empresas exportadoras costarricenses obtener otros beneficios desde el punto de vista de su competitividad, específicamente, al facilitar la importación de insumos, bienes intermedios y de capital originarios de los países con los cuales se tiene suscritos tratados comerciales, en condiciones más favorables. Así,

se cuenta con un mejor precio de compra, debido a la eliminación de barreras comerciales a las importaciones de estos productos. Este resultado fue señalado por el 50 por ciento de las empresas exportadoras que importan este tipo de bienes desde Chile, el 42.9 por ciento de las que los importan desde México y el 16 por ciento de las que los importan desde Canadá. Otros dos beneficios en esta misma dirección han sido el obtener una mejor calidad en las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, así como tener acceso a mejor tecnología por medio de este tipo de insumos.

La mayoría de las empresas exportadoras (67 por ciento) manifiestan haber experimentado un incremento en su productividad debido a las nuevas oportunidades que les brindan los TLCs. Otros cambios positivos o ganancias dinámicas para los exportadores costarricenses, producto de la suscripción de los TLCs, versan sobre actividades que se han visto obligadas a llevar a cabo, tales como la modificación de las técnicas de producción (59 por ciento), la reducción de los tiempos en la entrega de productos (56 por ciento) y la inversión en maquinaria y equipo de mayor grado tecnológico (54 por ciento). También fueron señalados

- ✓ *63,6% de las empresas exportadoras afirman que los TLCs han tenido un impacto positivo en el desempeño de sus ventas totales.*
- ✓ *La mitad estima que los TLCs han abierto nuevas oportunidades de exportación.*
- ✓ *Los TLCs han mejorado la competitividad, al facilitar la importación de insumos, bienes intermedios y bienes de capital originarios de los países con los cuales se han suscrito, en condiciones más favorables (en términos de precio de compra, calidad, y acceso a mejor tecnología).*
- ✓ *67% de las empresas han incrementado su productividad debido a las nuevas oportunidades que brindan los TLCs. Las mejoras en las actividades productivas han incidido en la capacidad innovadora, en la producción de nuevos productos y procesos (o mejorados), en la estructura organizacional y en la comercialización. Estas mejoras han beneficiado también a los consumidores costarricenses.*
- ✓ *Durante el periodo 2005-2008, la gran mayoría de las empresas exportadoras costarricenses muestran importantes tasas promedio de crecimiento en la generación de nuevos puestos de trabajo.*

como cambios positivos en la empresa, derivados de los tratados, las modificaciones en las formas de organización de las empresas (49 por ciento), el incremento en la gama o variedad de productos producidos (47 por ciento) y el aumento de los gastos de capacitación del personal (44 por ciento).

Las mejoras en las actividades productivas de las empresas exportadoras, descritas anteriormente, han incidido en la *capacidad innovadora* de estas firmas, tanto en la producción de nuevos productos y procesos (o mejorados), como en la innovación organizacional y en la innovación en comercialización. De hecho, el 92 por ciento de estas empresas manifiesta haber realizado durante los dos últimos dos años, mejoras en el producto que ofrece; mientras, un 87.8 por ciento indicó haber mejorado sus procesos de producción; un 82.4 por ciento, haber hecho cambios en la organización de su empresa; un 78.7 por ciento, haber realizado mejoras en el diseño de empaque de sus productos, y un 70 por ciento, haber lanzado un nuevo producto al mercado. No menos importantes son innovaciones tales como el desarrollo de un nuevo proceso de producción (67.3 por ciento), cambios en la comercialización del producto (62.7 por ciento), introducción de nuevas líneas de producción (53.1 por ciento) y el desarrollo de una nueva marca en el mercado (51.1 por ciento).

Hablando de los impactos que los TLCs han tenido para los consumidores costarricenses, cabe señalar que la gran mayoría de las empresas exportadoras señaló que los productos que ellas exportan a los países con los cuales Costa Rica tiene suscritos TLCs, son exactamente los mismos (73.1 por ciento), o bien similares (13.4 por ciento), a aquellos que venden en otros mercados, incluyendo el mercado doméstico. Ya que la mayoría de las empresas exportadoras (92.0 por ciento) manifestó haber mejorado el producto que ofrece durante los últimos dos años, se puede argumentar que no sólo los consumidores externos se han visto beneficiados de tal medida, sino también los consumidores costarricenses.

Poco más de un tercio de las empresas exportadoras (36 por ciento) afirma haber incrementado su personal debido a los TLCs. Estas empresas contrataron trabajadores no calificados (36.1 por ciento), personal administrativo (33.3 por ciento), personal técnico (30.6 por ciento), ingenieros y científicos (25 por ciento), así como personal de ventas (16.7 por ciento). En relación directa con este último resultado, cabe destacar que durante el periodo 2005-2008, inclusive, la gran mayoría de las empresas exportadoras costarricenses muestran importantes tasas promedio de crecimiento en la generación de nuevos puestos de trabajo. De hecho, un 38.7 por ciento de las empresas encuestadas muestran tasas de crecimiento de los puestos de trabajo superiores al 10 por ciento por año, al mismo tiempo que otro 43.2 por ciento de estas empresas, si bien no muestran tasas de crecimiento superiores al 10 por ciento por año, sí muestran un crecimiento positivo en esta variable.

Dos conclusiones surgen del análisis respecto al tema de la inversión. La primera, es que sólo una cuarta parte de las empresas exportadoras encuestadas (26.4 por ciento) manifestó haber realizado inversiones debido a la suscripción de TLCs por parte de Costa Rica. La segunda conclusión, es que tales inversiones han sido realizadas

principalmente por empresas pequeñas (82 por ciento), las cuales invierten montos menores a US\$ 500.000 (quinientos mil dólares) por año.

Al analizar la situación de empresas locales que producen bienes que compiten con productos importados provenientes de países con los cuales Costa Rica ha suscrito TLCs, se encontró que la mayoría de estas empresas (66 por ciento) venden principalmente al por mayor, mientras poco menos de un tercio (31.9 por ciento) lo hace tanto al por mayor como al detalle. Además, estas empresas tienen por clientes a empresas grandes (50 por ciento) o a Pymes (30 por ciento), por lo cual, se puede afirmar que cuentan con algún grado de integración a cadenas productivas que operan en el país. Es decir, son empresas cuyo mercado está constituido principalmente por el propio sector productivo que opera en Costa Rica, sea este de capital nacional o extranjero. Únicamente el 8 por ciento de estas firmas manifestó que sus ventas totales se habían disminuido ligeramente a causa de las importaciones provenientes de los países con los cuales Costa Rica tiene TLCs. Las empresas manifestaron haber tenido que llevar a cabo ciertas actividades para poder competir contra los productos extranjeros. Por ejemplo, la mayoría de estas firmas (72.8 por ciento) debió modificar las técnicas de producción; dos tercios de ellas (64.3 por ciento) incrementó los gastos de capacitación de personal; poco más de la mitad debió invertir en maquinaria y equipo de mayor grado tecnológico (60.5 por ciento); modificar las formas de organización de la empresa (58.2 por ciento); aumentar la gama o variedad de productos (58.1 por ciento) y reducir los tiempos de entrega (54.7 por ciento). Es decir, estos cambios obedecieron a la necesidad de hacer frente a la mayor competencia, producto de la apertura del mercado costarricense asociada con los TLCs.

Otro hallazgo importante del estudio de Monge-González et al (2008), es que las empresas costarricenses que compiten contra las importaciones han incursionado con relativa fuerza en importantes actividades innovadoras durante los últimos dos años, como parte de su estrategia para poder competir en el mercado doméstico contra productos importados de los países con los cuales Costa Rica tiene suscritos TLCs. De hecho, el 96 por ciento de estas empresas manifestó haber hecho cambios en la organización de la empresa durante el período considerado; un 95.9 por ciento indicó haber mejorado el producto que ofrece; un 87.2 por ciento haber mejorado el proceso de producción; un 87 por ciento haber realizado mejoras en el diseño de empaque de sus productos, mientras un 74.5 por ciento señaló haber hecho cambios en la comercialización de sus productos. No menos importantes son innovaciones tales como desarrollo de un nuevo proceso de producción (72.9 por ciento), lanzamiento de un nuevo producto en el mercado (71.4 por ciento), introducción de nuevas líneas de producción (67.4 por ciento) y desarrollo de una nueva marca en el mercado (50 por ciento).

Consistente con el resultado anterior, una alta proporción de las empresas que compiten con las importaciones (91.8 por ciento) manifestó no haber tenido que reducir su personal debido a la mayor competencia asociada con los TLCs. Más aún, un

tercio (33.3 por ciento) de las empresas encuestadas muestran tasas de crecimiento en los puestos de trabajo superiores al 10 por ciento por año, al mismo tiempo que más de la mitad de este tipo de empresas (54.2 por ciento), si bien no muestran tasas de crecimiento superiores al 10 por ciento por año, sí muestran un crecimiento positivo en esta variable. Un porcentaje relativamente pequeño de estas empresas (14 por ciento) manifestó haber tenido que incrementar sus inversiones, como parte de las estrategias para hacer frente a la mayor competencia en el mercado interno, asociada con los TLCs. Estas inversiones han sido hechas principalmente por empresas pequeñas.

Al analizar el impacto de los TLCs sobre el bienestar de los consumidores costarricenses, los resultados de tal ejercicio permiten afirmar que el efecto de la apertura asociada a la suscripción del TLC entre Costa Rica y México es modesto. No obstante, los impactos de este TLC sobre el nivel del gasto de los hogares es relativamente mayor (casi el doble) en el caso de los hogares de zonas urbanas. Cabe señalar que México fue el único país estudiado en este punto, debido a que los bienes de consumo son relevantes únicamente en las importaciones provenientes de este país.

- ✓ *Las empresas locales que compiten con productos importados provenientes de países con los cuales se han suscrito TLCs, son empresas cuyo mercado está constituido principalmente por el propio sector productivo que opera en Costa Rica. Únicamente 8% de ellas estiman que sus ventas totales se han disminuido ligeramente a causa de las importaciones provenientes de estos países.*
- ✓ *Ellas han incursionado con relativa fuerza en importantes actividades innovadoras durante los últimos dos años, como parte de su estrategia para competir en el mercado doméstico contra productos importados.*
- ✓ *También muestran tasas de crecimiento en los puestos de trabajo.*

A manera de resumen, se puede argumentar que los TLCs suscritos por Costa Rica hasta el año 2008, han contribuido de manera importante a la eliminación de las barreras comerciales que enfrentan los exportadores costarricenses en los países de destino, así como las barreras a las importaciones que enfrentan las empresas y los consumidores costarricenses de bienes producidos por estos socios comerciales. Por otra parte, se puede afirmar que los TLCs han incidido de manera positiva en el sector productivo del país, mejorando la productividad de sus empresas, ya sean exportadoras o sustitutivas de importaciones, todo lo cual ha favorecido el crecimiento de las ventas y la competitividad. Estos resultados benefician, directa e indirectamente, a los hogares costarricenses, por medio de la generación de nuevas fuentes de empleo y la estabilidad de los puestos de trabajo que ya existían antes de la

suscripción de los TLCs, así como por la mayor disponibilidad de bienes y mejores condiciones de precio.

4.2.4 Inversión extranjera directa (IED)

4.2.4.1 Acuerdos Bilaterales de Inversión

Uno de los objetivos principales de la política comercial de Costa Rica de las últimas décadas, ha sido la atracción de inversiones extranjeras directas, como forma de promover mayores niveles de producción, exportaciones y empleo. Con este fin, se crearon regímenes especiales y se desarrollaron otros instrumentos tendientes a promover inversión y a brindar seguridad jurídica al inversionista.

La suscripción de Acuerdos Bilaterales de Inversión se enmarca dentro de la política de atracción de inversiones del país, al constituir una herramienta que coadyuva a la creación de un clima favorable a la inversión, asimismo, las estadísticas de IED parecen indicar que han sido uno de los elementos relevantes para el ingreso de inversión extranjera.

Los acuerdos bilaterales de inversión contienen el marco jurídico aplicable a la inversión entre sus suscriptores y regulan el tratamiento que recibirán los inversionistas cuando inviertan en sus territorios. Estos acuerdos tienen como objetivo fomentar, proteger y regular los flujos de inversión entre los países firmantes.

El contenido de los acuerdos firmados por Costa Rica son muy similares, e incorporan por lo general disposiciones sobre definiciones, ámbito del acuerdo, promoción y protección de la inversión, trato nacional y trato de nación más favorecida, expropiación y compensación, repatriación de inversiones y ganancias, solución de disputas, entrada y permanencia de personal, duración y terminación, entre otros.

- ✓ *Uno de los objetivos principales de la política comercial de las últimas décadas ha sido la atracción de inversión extranjera directa, como forma de promover mayores niveles de producción, exportaciones y empleo. Con este fin, se crearon regímenes especiales y otros instrumentos para promover inversión y brindar seguridad jurídica al inversionista.*
- ✓ *La suscripción de acuerdos bilaterales de inversión se enmarca dentro de esta política.*

Sin embargo, dichos acuerdos no son uniformes en cuanto a sus principales cláusulas, disposiciones de enmienda, periodos de vigencia, plazos para no prolongación y procedimientos de denuncia. Actualmente, se tiene en vigencia 13 instrumentos de

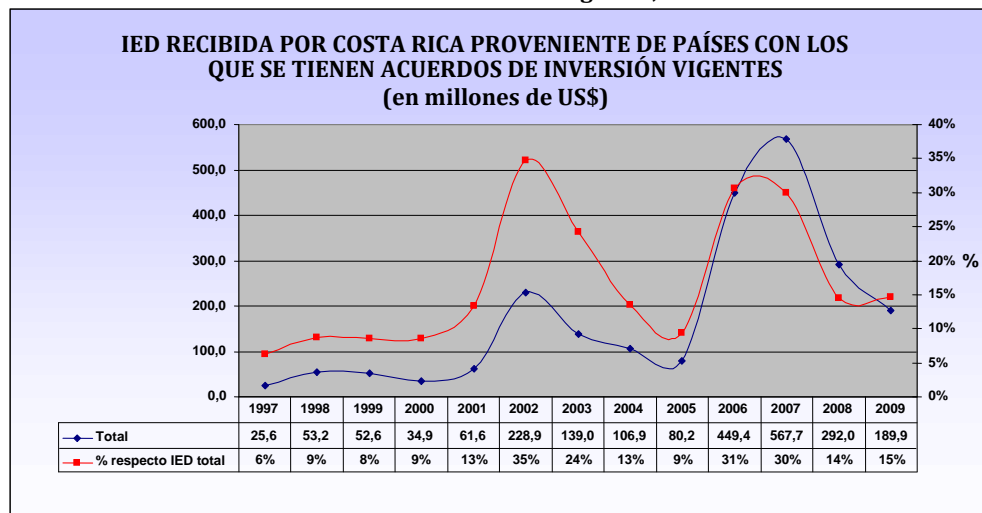
este tipo (Alemania, Argentina, Canadá, Chile, Taiwán, Corea, España, Francia, Reino de los Países Bajos, Paraguay, República Checa, Suiza y Venezuela) y 2 pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa (China y Qatar).

Seis Acuerdos Bilaterales de Inversión⁶⁷ han cumplido 10 años desde su entrada en vigencia y se han prorrogado automáticamente por tiempo indefinido⁶⁸. Los restantes 7 tienen fecha de vencimiento que va desde marzo de 2011 a octubre de 2014, en la mayoría de los casos su vigencia se prorrogará indefinidamente salvo denuncia por escrito 12 meses antes de la fecha de su expiración.

Con China y con Qatar se encuentran en proceso de aprobación legislativa y constituyen los instrumentos de inversión más recientes firmados por Costa Rica, octubre de 2007 y enero de 2010 respectivamente. El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y China no contempla disposiciones normativas específicas en materia de inversión, sino que reafirma los compromisos asumidos por las Partes bajo el Acuerdo Bilateral de Inversión.

De 1998 (año de entrada en vigencia del primer Acuerdo Bilateral de Inversión) a 2009, Costa Rica recibió US\$ 2.256 millones de Inversión Extranjera Directa (IED) proveniente de países con los que tiene en vigencia acuerdos de inversión. Dicha cifra representa el 19% de la IED total recibida en el mismo periodo.

Gráfico 24. Costa Rica: Evolución de la IED recibida por Costa Rica proveniente de países con los que se tienen acuerdos de inversión vigentes, 1997-2009



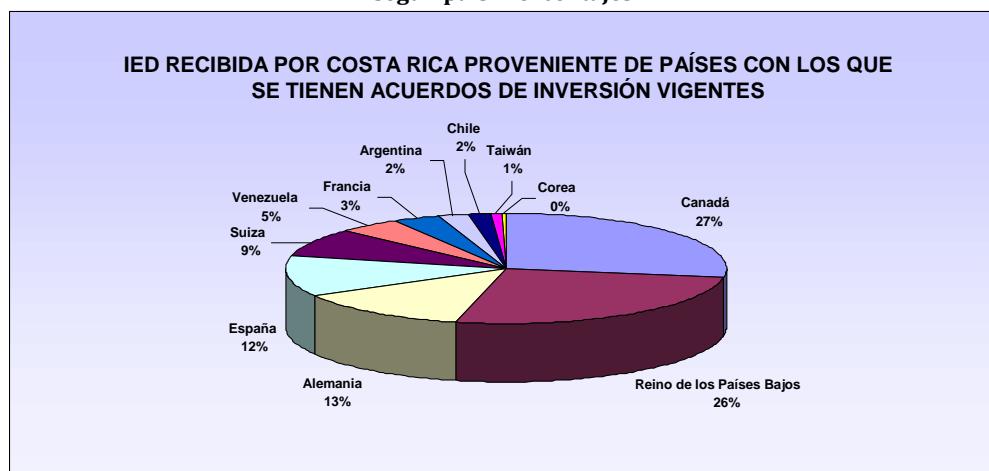
Fuente: Comex con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

⁶⁷ Corresponde a los Acuerdos Bilaterales de Inversión firmados con Alemania, Argentina, Canadá, Chile, España y Francia.

⁶⁸ El Acuerdo Bilateral de Inversión con Canadá no establece el plazo inicial de 10 años de vigencia, sino que dispone que el mismo permanece en vigor hasta que una de las Partes lo denuncie.

A pesar de que la IED proveniente de dicho grupo de países ha tenido un comportamiento volátil, muestra una tendencia creciente tanto en volumen como en su participación dentro del total. Los países que más invirtieron fueron Canadá, Reino de los Países Bajos, Alemania, España y Suiza; que en conjunto llegaron a representar el 87% de la IED del total recibido de países con los que se cuenta con Acuerdos Bilaterales de Inversión.

Grafico 25. Costa Rica: IED proveniente de países con los que se tienen acuerdos de inversión vigentes, según país -Porcentajes-



Fuente: Comex con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

4.2.4.2 Los flujos de IED durante la apertura económica

Como parte del nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura económica desde mediados de la década de los 80s, Costa Rica inició un proceso de liberalización unilateral de su comercio exterior, el cual ha continuado hasta el 2010, con diferentes intensidades.

- ✓ *Los acuerdos bilaterales de inversión son una herramienta que coadyuva a la creación de un clima favorable a la inversión. Han sido relevantes para el ingreso de inversión extranjera.*
- ✓ *Contienen el marco jurídico aplicable a la inversión y regulan el tratamiento que recibirán los inversionistas cuando inviertan en los territorios de los países firmantes. Su objetivo es fomentar, proteger y regular los flujos de inversión entre ellos.*
- ✓ *En Costa Rica hay 13 instrumentos de este tipo en vigencia y 2 pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa.*

Monge-González y González-Vega (1995) muestran que ciertos grupos de presión que se beneficiaban de las altas barreras al comercio durante la Estrategia de Sustitución de Importaciones (ESI), tuvieron éxito en limitar el alcance de la reforma. Como resultado, si bien se redujo el sesgo anti-

exportador causado por la ESI, éste no se eliminó totalmente. Por otra parte, la falta de una eficiente estructura administrativa de aduanas creó procedimientos complicados y burocráticos para el crecimiento de las empresas en ese momento. Esas características de la política comercial costarricense han limitado la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) que incrementa los flujos de exportación y mejora de la productividad del país por medio de derrames de conocimiento desde las MNCs. Debido a esto, las autoridades costarricenses han tenido que hacer uso de medidas compensatorias (incentivos fiscales) para atraer empresas extranjeras orientadas a la exportación a terceros mercados (i.e. fuera de Centroamérica).

Las ZF surgieron en Costa Rica durante el mismo periodo de la apertura económica como un mecanismo para la atracción de IED, promoviendo así las exportaciones de productos no tradicionales a terceros países, creando nuevas oportunidades de empleo, mejorando la balanza de pagos y apoyando la diversificación de la base productiva nacional. El régimen de zonas francas es un conjunto de incentivos y beneficios otorgados por el gobierno costarricense a las empresas (principalmente MNCs) que hacen nuevas inversiones en el país. El incentivo más importante es una exención del impuesto sobre la renta del 100 por ciento durante un periodo de 8 a 12 años, y un 50 por ciento de exención para un periodo adicional de 4 a 6 años. Existen otros incentivos tales como la exención de todos los impuestos y derechos consulares sobre las importaciones, exención de todos los impuestos y licencias municipales por un periodo de 10 años y otras exenciones adicionales del impuesto sobre la renta para aquellas empresas que hacen reinversión en el país, después de haber estado operando cuatro años bajo el régimen de zona franca. Un aspecto importante de las ZF es su capacidad para generar derrames de conocimiento desde las MNCs, lo cual es un importante tipo de externalidad positiva para el resto de la economía costarricense.

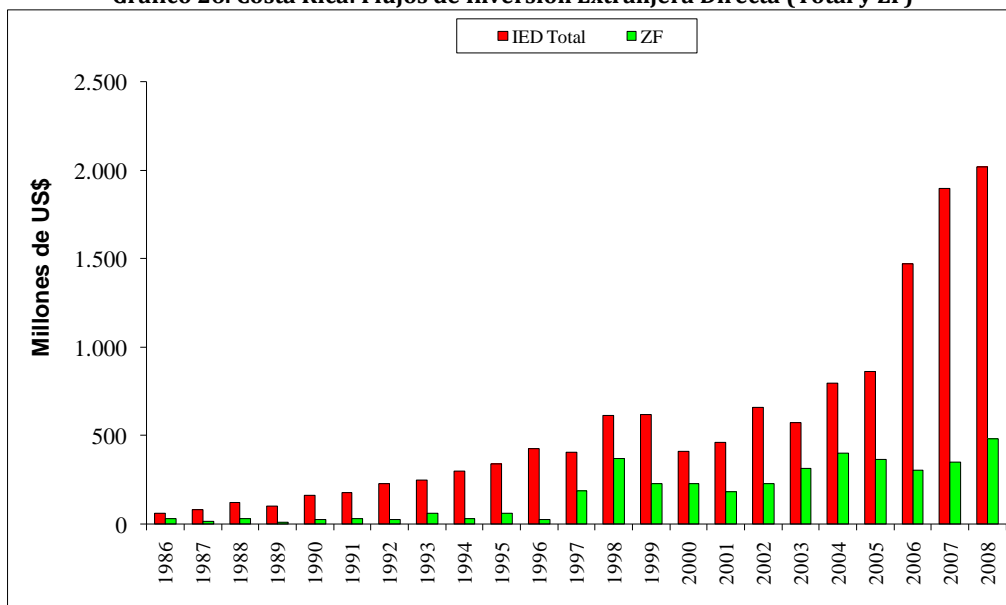
En cuanto a la experiencia de Costa Rica con empresas MNCs, vemos que entre 1985 y 1990, las exportaciones de las empresas en zona franca aumentaron de US\$7 millones

- ✓ *Las zonas francas surgieron durante el mismo periodo de la apertura económica, como mecanismo para atraer IED y promover exportaciones de productos no tradicionales a terceros países, creando nuevas oportunidades de empleo, mejorando la balanza de pagos y apoyando la diversificación de la base productiva nacional.*
- ✓ *Un aspecto importante es su capacidad para generar derrames de conocimiento desde las compañías multinacionales, lo cual es un importante tipo de externalidad positiva para el resto de la economía costarricense.*

a US\$94 millones. La inversión anual de las zonas francas no mostró un crecimiento significativo, pero el *stock* de IED de las compañías en zona franca creció casi cinco veces, de US\$28.6 millones a US\$106.6 millones. Durante el mismo periodo, los flujos de IED hacia Costa Rica fueron de US\$434 millones. Entre 1986 y 1995, la IED en zonas francas representó, en promedio, el 20 por ciento del total de flujos de IED hacia Costa Rica⁶⁹. A inicios de la década de los noventa las zonas francas empezaron a crecer significativamente, consolidando así su importancia relativa en la economía costarricense.

Entre 1997 y el 2007, el promedio anual de los flujos de IED de las empresas de zona franca representó US\$286 millones (1.5 por ciento del PIB, en promedio). No obstante, las zonas francas no son la fuente más importante de IED; la IED total promedió los US\$797 millones por año durante la última década (Gráfico 26). Aunque las zonas francas no han incrementado su participación en los flujos totales anuales de IED, cabe señalar que la mayor parte de las MNCs de alta tecnología operan bajo este sistema. Por otra parte, en los últimos años, los flujos de IED en proyectos inmobiliarios han crecido más que cualquier otro sector.⁷⁰

Gráfico 26. Costa Rica: Flujos de Inversión Extranjera Directa (Total y ZF)



Fuente: Monge-González et al (2009) y Procomer.

⁶⁹ Estimaciones del autor con base en datos de PROCOMER y el Banco Central de Costa Rica (BCCR).

⁷⁰ Según datos del Banco Central de Costa Rica, en los últimos cuatro años, la IED industrial representó el 35% del total de inversión extranjera, mientras que, la IED en bienes raíces representó el 30% del total de flujos de IED, seguido por el turismo (12%), y el sector financiero (9%).

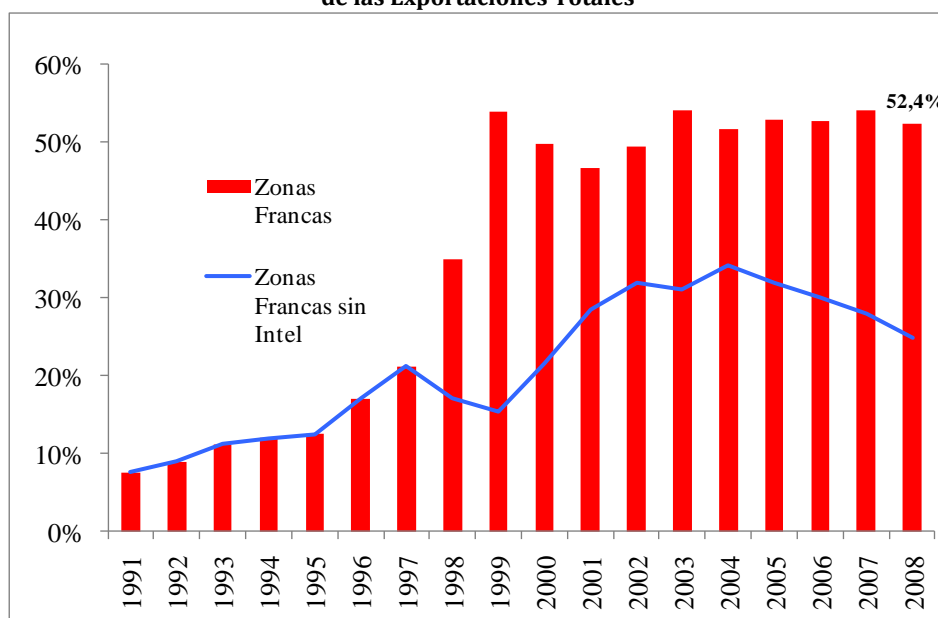
- ✓ Durante la última década el valor de las exportaciones de zonas francas se ha más que quintuplicado (de US\$891 millones en 1997 a US\$5.074 millones en 2007). La participación de las exportaciones de empresas bajo este régimen en el total de las exportaciones de Costa Rica se incrementó de 21% a 54% (un crecimiento promedio anual de 19%).
- ✓ La composición de las exportaciones de zona franca ha cambiado significativamente en la última década.
 - A mediados de los 90, los textiles representaban 35% de las exportaciones, pero en 2007 fueron menos de 10%.
 - Las exportaciones de bienes eléctricos y electrónicos incrementaron su cuota de 20% a cerca de 50%.
 - Una tendencia similar se observó en las exportaciones de dispositivos médicos y productos farmacéuticos, que aumentaron su participación de 5,9% a cerca de 15% durante el mismo periodo.
 - Las exportaciones de empresas de servicios internacionales (como back-office y call centers) aumentaron más de cinco veces en los últimos 5 años.
- ✓ Esta tendencia ha cambiado la estructura de las exportaciones de las zonas francas, al pasarse de actividades basadas en recursos naturales e intensivas en mano de obra poco calificada, a sistemas de producción más avanzados (alta tecnología), basados en mano de obra altamente calificada, productos diferenciados y de base científica.

Durante la última década el valor de las exportaciones de las zonas francas se ha más que quintuplicado, en 1997 el valor de dichas exportaciones fue de aproximadamente US\$891 millones, mientras que para el 2007 este valor fue de US\$5.074 millones. La participación de las exportaciones de empresas bajo el régimen de zona franca en el total de las exportaciones de Costa Rica se incrementó de un 21 por ciento a un 54 por ciento, mostrando un crecimiento promedio anual del 19 por ciento, mientras que las exportaciones de las empresas domésticas solamente crecieron un 2.6 por ciento por año (Gráfico 27). Es importante señalar que de acuerdo con Bolin (1999) la capacidad de exportación de los países con zonas francas tiende a ser superior a la de países que no implementan este régimen, debido principalmente al hecho de que las ZF garantizan un marco neutral para las MNCs vis-á-vis sus competidores extranjeros (en el caso de Costa Rica, las zonas francas compensan el sesgo anti-exportador). Intel es la compañía más grande que se encuentra operando bajo el régimen de zona franca, las exportaciones de esta empresa han representado, en promedio, más del 40 por ciento del total de exportaciones de zona franca desde 1998, y más del 20 por ciento del total de exportaciones costarricenses.

La decisión de Intel de establecer una fábrica de microchips en Costa Rica en 1997 marcó un cambio cuantitativo y cualitativo en los

flujos de IED, debido al efecto demostración que tuvo para otros posibles inversores extranjeros. Durante los primeros años del régimen de zona franca, la atención se centró en la atracción de IED en el sector manufacturero; razón por la cual los textiles y las prendas de vestir fueron las mayores fuentes de IED en la década de 1980 y la primera mitad de la década del 1990. A partir de la última década, por otra parte, CINDE ha centrado sus esfuerzos en atraer empresas de electrónica, dispositivos médicos y servicios (*offshore outsourcing*). Esta nueva orientación de la IED se ha basado en los beneficios esperados, en términos de posibles derrames de conocimiento para la economía local, de la presencia de MNCs de los sectores más avanzados tecnológicamente (i.e de alta tecnología).

Gráfico 27. Costa Rica: Exportaciones de ZF como porcentaje de las Exportaciones Totales

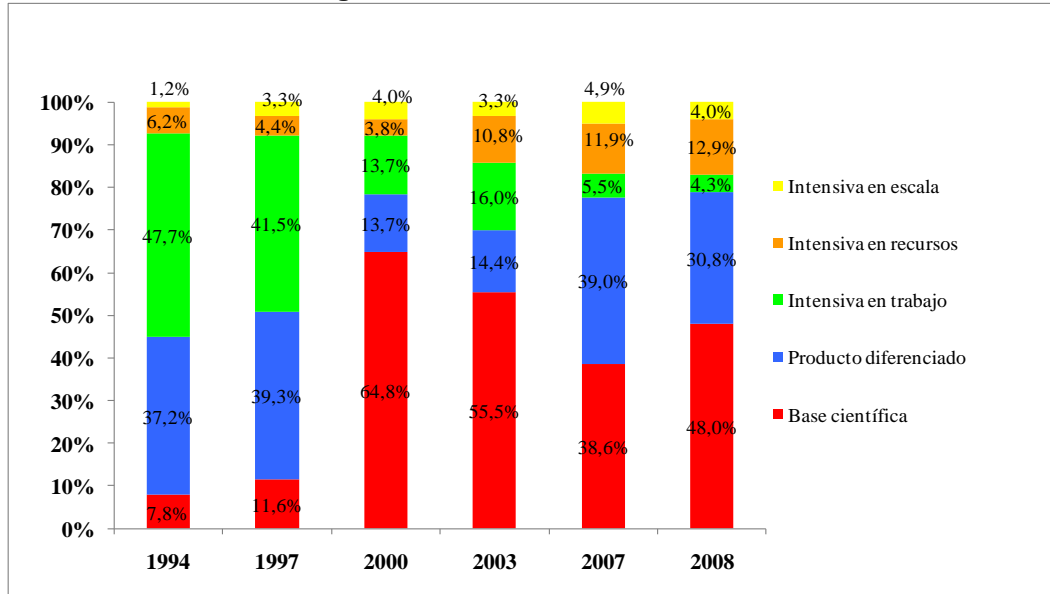


Fuente: Monge-González et al (2009) y Procomer

La composición de las exportaciones de zona franca ha cambiado significativamente en la última década. Mientras que los textiles representaban un 35 por ciento de las exportaciones a mediados de la década de los noventa, su participación se redujo a menos del 10 por ciento en el año 2007, en tanto las exportaciones de bienes eléctricos y electrónicos incrementaron su cuota de un 20 por ciento a cerca del 50 por ciento, durante el mismo periodo. Una tendencia similar puede observarse en las exportaciones de dispositivos médicos y productos farmacéuticos, las cuales aumentaron su participación de un 5.9 por ciento a cerca del 15 por ciento durante el mismo periodo. Las exportaciones de empresas de servicios internacionales (tales como servicios de *back-office* y *call centers*) aumentaron más de cinco veces en los últimos 5 años. Esta tendencia ha cambiado la estructura de las exportaciones de las zonas francas, al pasarse de actividades basadas en recursos naturales e intensivas en mano de obra poco calificada, a sistemas de producción más avanzados (alta

tecnología), basados en mano de obra altamente calificada, productos diferenciados y de base científica (Gráfico 28).

Gráfico 28. Costa Rica: Composición de las Exportaciones de Zonas Francas, según intensidad en el uso de factores*



* Según clasificación de la OECD

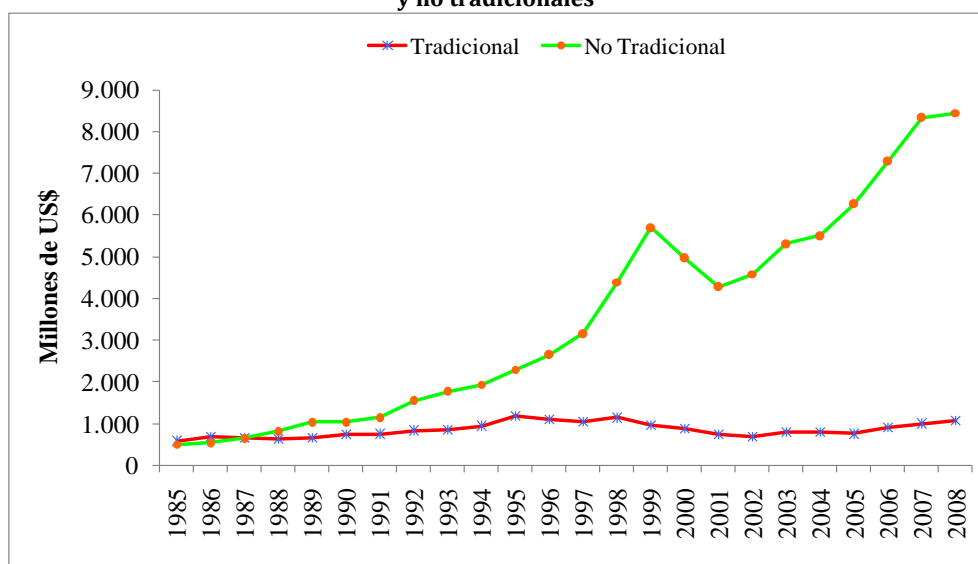
Fuente: Monge-González et al (2009) y Procomer.

El objetivo original del régimen de zona franca fue promover las exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados (fuera de América Central), lo cual junto con otras políticas de promoción de exportaciones implementadas durante las últimas décadas, ha brindado un resultado muy positivo (Gráfico 29). De hecho, en la actualidad las exportaciones tradicionales representan sólo un 11 por ciento del total de exportaciones, comparado con un 61 por ciento que representaban en el año 1982. Hoy en día, las exportaciones de zona franca representan más del 60 por ciento de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica, incluyendo productos como partes electrónicas, microprocesadores, maquinaria eléctrica, equipos de prueba y

- ✓ El objetivo original del régimen de zona franca fue promover las exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados. Hoy, las exportaciones tradicionales representan sólo 11% del total de exportaciones, comparado con 61% que representaban en 1982.
- ✓ Las exportaciones de zona franca representan más de 60% de las exportaciones no tradicionales.
- ✓ En 2008, más de 37% de las exportaciones de zona franca fueron al mercado de Estados Unidos, 36% a la Unión Europea, 9,4% a Asia y 17% a otros destinos.

dispositivos médicos. Además, las exportaciones de zona franca han contribuido también a la diversificación de los mercados de exportación. Más del 37 por ciento de las exportaciones de zona franca van al mercado de los Estados Unidos, un 36 por ciento a la Unión Europea, un 9.4 por ciento a Asia y un 17 por ciento a otros destinos (PROCOMER, 2008).

Gráfico 29. Costa Rica: Desempeño de las exportaciones tradicionales y no tradicionales

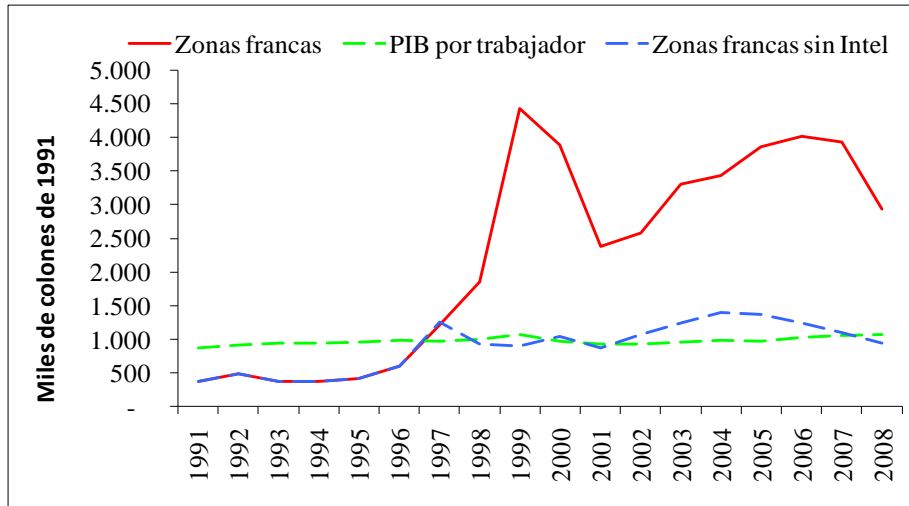


Fuente: Monge-González et al (2009) y Procomer.

El impacto de las zonas francas sobre el dinamismo y diversificación de las exportaciones ha sido significativo. Helpman (2004) afirma que las exportaciones tienen un impacto sobre el crecimiento económico. Lo cual, es confirmado por la evidencia empírica en el caso particular de Costa Rica (Arce, 2000). Además, Hausman et al (2007) señala que lo que un país exporta (i.e. la calidad de su canasta de exportación) también influye considerablemente en el desempeño de su economía.

Las empresas que se encuentran operando en zona franca han incrementado su contribución al producto nacional al pasar de un 0.5 por ciento a un 9.6 por ciento del PIB, entre principios de la década de 1990 y el 2007. Debido a las zonas francas, desde inicios de la década de 1990, la estructura del sector industrial costarricense se ha movido considerablemente hacia una producción de más alta tecnología. Este cambio es el resultado del crecimiento de la producción de las MNC de alta tecnología, más que de un incremento en la productividad doméstica. De hecho, mientras que el PIB por trabajador creció 0.5 por ciento por año entre 1997-2007, la productividad media por trabajador en las zonas francas creció a una tasa promedio anual de 13.5 por ciento durante los últimos 10 años (Gráfico 30). Es decir, las zonas francas han sido uno de los principales motores del crecimiento de la productividad - un resultado que es altamente influenciado por las operaciones de Intel.

Gráfico 30. Costa Rica: Valor Agregado y Producto por Trabajador (Miles de colones del año 1991)



Fuente: Monge-González et al (2009) y Procomer.

Las zonas francas no sólo han incrementado directamente las oportunidades de empleo en Costa Rica, sino también nuevas oportunidades para los trabajadores altamente cualificados. En efecto, la fuerza laboral empleada por las empresas en zona franca ha crecido significativamente desde 7,000 trabajadores en 1990 a cerca de 50,000 en el 2009. El empleo en las zonas francas ha crecido en promedio 11.5 por ciento por año en la última década, mientras que el empleo en la industria local se ha incrementado en un 1.5 por ciento por año (Gráfico 31).

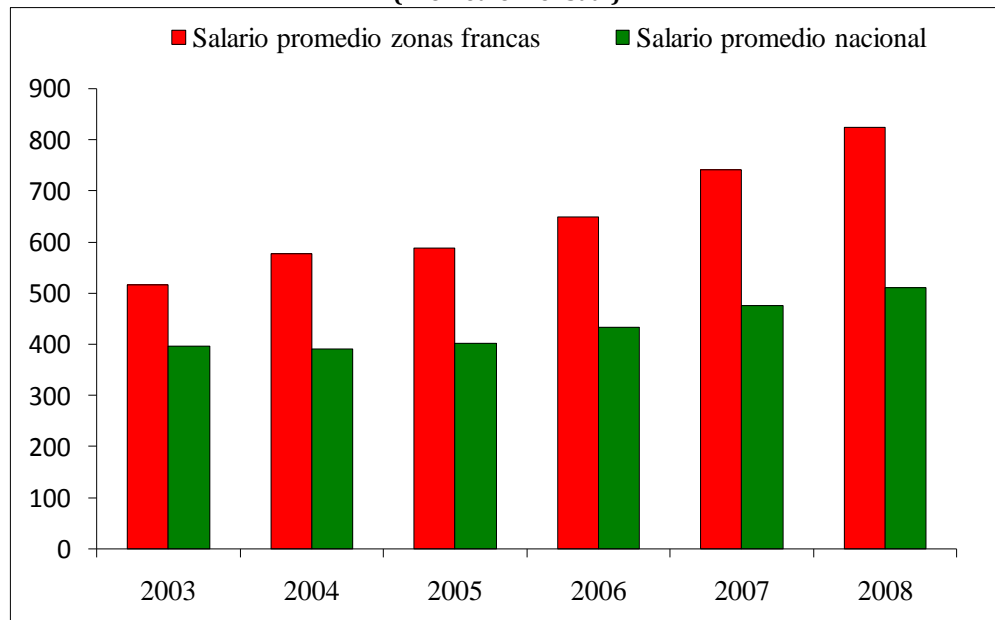
Gráfico 31. Costa Rica: Empleo en Zonas Francas y participación dentro del empleo industrial (1997-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de PROCOMER y el BCCR.

Un rasgo característico de las empresas en Zona franca desde mediados de la década de los noventa ha sido su demanda de mano de obra cualificada. El cambio gradual hacia actividades más intensivas en tecnología y conocimiento, junto con la llegada de empresas de alta tecnología en los sectores de electrónica y de equipo médico, ha incrementado en Costa Rica la demanda por recurso humano altamente cualificado. Además, las empresas de servicios internacionales han aumentado la demanda por empleados bilingües. Como resultado, la demanda de las MNCs por mano de obra cualificada, ha promovido el crecimiento de los salarios reales en este país. Monge-González et al (2005) estimó dicho incremento en los salarios reales en US\$25.2 por trabajador, por año, durante el periodo 1992-2002. Por otra parte, los salarios promedio de las empresas en zona franca son 1.6 veces más altos que el promedio nacional (Gráfico 32).

Gráfico 32. Costa Rica: Salarios en Zonas Francas versus el promedio Nacional (Promedio mensual)



Fuente: PROCOMER.

4.2.4.3 Externalidades asociadas con la Inversión Extranjera Directa

La existencia de MNCs operando en un país anfitrión puede convertirse en una importante fuente para la adquisición de conocimiento por parte de las empresas locales mediante acuerdos comerciales entre las compañías multinacionales y sus proveedores locales (*knowledge transfer*), o mediante derrames de conocimiento desde las MNCs hacia las empresas locales.

Los derrames de conocimiento son particularmente importantes porque su existencia representa una externalidad positiva para el resto de la economía del país anfitrión. A nivel de empresa, un derrame de conocimiento se define como el conocimiento creado por una empresa multinacional, el cual es utilizado por una empresa local en el país anfitrión, sin que la compañía multinacional reciba alguna compensación (Javorcik, 2004).

Existen tres canales a través de los cuales los derrames de conocimiento puede ser generados desde una empresa multinacional a las empresas locales: (i) efectos demostración, (ii) movilidad laboral, y (iii) encadenamientos verticales hacia atrás. Es importante destacar que en los dos primeros existen externalidades positivas, no así en el tercer canal. Según Smeets (2008), es difícil diferenciar entre un derrame de conocimiento (*knowledge spillover*) y una transferencia de conocimiento (*knowledge transfer*), ya que en este último caso la empresa multinacional puede recibir una compensación por el conocimiento transferido, y por ende, no constituiría una externalidad positiva. Ejemplos de transferencia de conocimiento incluyen: intercambio de las mejores prácticas, adquisición de equipos especializados a los cuales no se tendría acceso de no ser por esta relación, adquisición de tecnología y *know-how*, adquisición de sistemas de procesamiento de información, acceso a bases de datos especializadas a las cuales otras empresas no tienen acceso, adquisición a procesos productivos especializados, intercambio de lecciones aprendidas en otras empresas subsidiarias en otras partes del mundo, certificados de calidad (p.ej. ISO), auditorías especializadas y acceso a mercados de capitales.

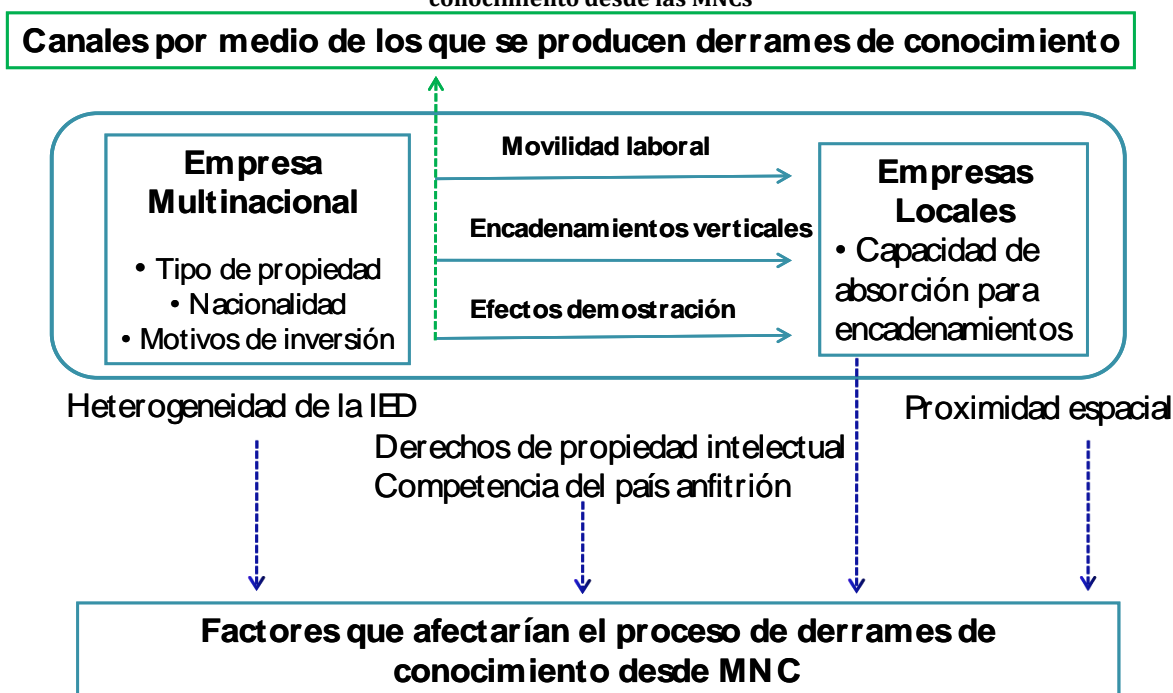
Siguiendo a Smeets (2008), en el Gráfico 33 se muestran tres posibles canales para la generación de derrames de conocimiento, así como las condiciones necesarias para que los *derrames* ocurran y tengan un efecto positivo en las empresas locales. Saggi (2002) ha señalado que la medida en la cual la IED contribuye a las externalidades del conocimiento y tecnológicas depende de las políticas comerciales del país; Paus y Gallagher (2008) así como Cordero y Paus (2008), enfatizan que el potencial de los encadenamientos hacia atrás depende de la capacidad de absorción interna de los derrames de conocimiento por parte de las empresas locales; mientras Smeets (2008)

- ✓ *Las empresas que se encuentran operando en zona franca han incrementado su contribución al producto nacional, al pasar de 0,5% del PIB a principios de la década de 1990 a 9,6% en 2007.*
- ✓ *Con el cambio en la estructura del sector industrial costarricense hacia una producción de más alta tecnología, las zonas francas también han contribuido a impulsar el crecimiento de la productividad.*
- ✓ *Las zonas francas han incrementado las oportunidades de empleo en Costa Rica, y han generado nuevas oportunidades para los trabajadores altamente calificados.*
- ✓ *Los salarios promedio de las empresas en zona franca son 1,6 veces más altos que el promedio nacional.*

agrega a esos requerimientos la proximidad espacial entre MNCs y empresas locales, así como la heterogeneidad de la IED en términos de tipo de propiedad, nacionalidad y motivos de la inversión, tal y como se muestra en el Gráfico 33.

Pack y Saggi (2006) indican que, para la formulación de políticas públicas, es importante estudiar ciertos aspectos de los derrames de conocimiento, tales como: a) identificar cuáles MNCs generan derrames y en cuáles empresas locales o sectores, b) estimar los tamaños e impactos de dichos derrames, c) identificar los efectos potenciales de la IED sobre los problemas relativos a la coordinación de la industria local, d) identificar cuáles empresas locales pueden beneficiarse de los derrames de conocimiento, bajo qué condiciones específicas y requisitos de competitividad.

Gráfico 33. Marco de análisis para los derrames de conocimiento desde las MNCs



Fuente: Monge-González (2010).

Cómo se mencionó anteriormente, uno de los canales por medio del cual es posible la adquisición de conocimientos por parte de las empresas locales, es mediante arreglos comerciales entre las empresas multinacionales y sus proveedores locales. En términos generales, a esta relación se le denomina como encadenamientos verticales hacia atrás (*backward vertical linkages*). Monge-González *et al.* (2005) documentaron por primera vez la transferencia de conocimiento entre MNCs y sus proveedores locales en Costa Rica. Además, los autores encontraron que:

- Las MNCs se han convertido en un nuevo mercado para las empresas proveedoras locales, las cuales en su mayoría (55 por ciento) no exportan

directamente, permitiendo con ello que estas empresas se conviertan en exportadoras indirectas.

- La relación entre los proveedores locales y las MNCs ha tenido un impacto importante sobre el desempeño exportador de las primeras.
- La gran mayoría de los proveedores locales (89.7 por ciento) ya operaban en el país mucho antes de que establecieran una relación comercial con las MNCs, y solo 10.3 por ciento de esas empresas venden sus productos o servicios a menos de dos MNCs.
- Para una gran mayoría de los proveedores locales (70.7 por ciento), ser proveedor de MNCs ha tenido un impacto positivo en sus ventas, y para más de la mitad de este tipo de empresas (58 por ciento), la relación ha traído consigo una importante mejora en la calidad de sus productos.
- Solamente 27.5 por ciento de los proveedores locales reportaron haber recibido capacitación de las MNCs. Sin embargo, todos estos proveedores locales utilizan el nuevo conocimiento adquirido de las MNCs para producir bienes y servicios que son luego vendidos a otras empresas costarricenses.
- Por último, encontraron una relación positiva y significativa estadísticamente, entre el nivel de productividad de las empresas locales que son proveedoras de MNCs y si estas suplidoras cuentan con empleados que trabajaron previamente en MNCs establecidas en Costa Rica. Todo lo cual refuerza la existencia de transferencias de conocimiento, así como señala su impacto positivo sobre las empresas locales.

No obstante los anteriores resultados, es claro que la transferencia de conocimiento a empresas privadas costarricenses a través de encadenamientos productivos, es todavía incipiente en Costa Rica, a pesar de su importancia para el desarrollo del país. De hecho, cabe señalar que Monge-González et al (2005) lograron identificar únicamente 143 empresas proveedoras de MNCs activas en el país durante el año 2004. Además, un estudio realizado por Paus (2005) que compara la experiencia de Costa Rica en materia de IED con la de Irlanda, encuentra que en efecto los encadenamientos productivos entre MNCs y empresas locales en Costa Rica es todavía mucho menor que el observado en el tigre verde (Irlanda).

Cordero y Paus (2008), por otra parte, señalan la poca transferencia de conocimiento que se produce en Costa Rica a través de encadenamientos verticales entre las MNCs y las empresas locales, señalando que la relevancia relativa de las compras locales dentro de las compras totales hechas por las MNCs continúa siendo muy pequeña. De hecho, estos autores encuentran que las compras locales representaron únicamente un 12 por ciento de las importaciones y un 10 por ciento de las exportaciones hechas por las MNCs establecidas en Costa Rica, durante el 2005. Cabe destacar que estas cifras no han sufrido mayores cambios desde 1997.

De acuerdo con PROCOMER (2008) las compras locales hechas por empresas MNCs amparadas al régimen de ZF, han crecido en los últimos años en Costa Rica, pasando de US\$63 millones en el año 1997 a US\$591 millones en el año 2007.⁷¹ Los sectores de la agroindustria, los servicios y la maquinaria se encuentran entre los que muestran mayores compras locales (Cuadro 13).

Cuadro 13. Costa Rica: Compras locales por parte de las MNCs, según sector productivo al que pertenecen estas empresas -cifras en millones de dólares-

	1997	2002	2007
TOTAL	62,9	235,7	591,1
Agroindustria	5,1	103,9	242,1
Servicios	8,9	28,9	127,6
Maquinaria eléctrica y materiales	14,5	35,7	50,0
Fabricación de metales	1,0	1,1	49,5
Instrumentos de precisión y equipo médico	1,7	8,6	44,4
Plásticos	1,0	15,4	30,9
Textiles y prendas de vestir	19,9	19,2	18,5
Químicos y farmacéuticos	6,1	7,1	15,2
Otros	4,7	15,8	12,9

Fuente: Monge-González et al (2010).

Cabe señalar que si bien el total de compras locales es un indicador importante, no necesariamente indica en todos los casos la posibilidad de generar transferencias de conocimiento desde las MNCs hacia las empresas locales. De hecho, Rodríguez-Clare (2007) sostiene que un mejor indicador es el incremento del coeficiente de encadenamiento entre empresas locales e internacionales (i.e. el valor de insumos especializados de origen local por trabajador local contratado). Alfaro y Rodríguez-Clare (2004) indican que es probable que si bien las MNCs se abastecen en un porcentaje bajo con sus insumos domésticos, también usan más insumos con respecto a los trabajadores que contratan. Como resultado, las MNCs no necesariamente estarían generando encadenamientos muy débiles con las empresas locales.

Siguiendo la misma línea de razonamiento, Monge-González *et al.* (2010) realiza una estimación preliminar de los coeficientes de encadenamiento para las MNCs amparadas al régimen de ZF en Costa Rica, dichos resultados se presentan en el Cuadro 14. Debido a las limitaciones en los datos disponibles, no fue posible calcular estos coeficientes empleando sólo insumos especializados⁷² como lo sugiere

⁷¹ Estas compras locales incluyen todas las fuentes locales bienes y servicios, es decir, materias primas e insumos (relacionados y no relacionados a los procesos de producción), outsourcing y contratación de servicios profesionales y otros servicios (marketing, aduanas, transporte), entre otros.

⁷² Es claro que un enfoque más preciso implicaría la identificación de los insumos especializados comprados directamente por las MNCs a nivel local, e incorporados en los productos finales. Este análisis va más allá del alcance del presente estudio.

Rodríguez-Clare. No obstante esta limitante, los resultados del Cuadro 14 señalan que sectores como los químicos y farmacéuticos, fabricación de metales y plásticos, compran más bienes y servicios localmente, relativo a las personas que emplean.

**Cuadro 14. Costa Rica: Compras locales por parte de MNCs en ZF
(US\$ por trabajador)**

	1997	2002	2007
TOTAL	3.771,7	6.724,1	11.838,6
Agroindustria	11.233,5	15.921,9	35.800,0
Servicios	2.435,7	7.368,7	7.626,1
Maquinaria eléctrica y materiales	5.523,8	3.924,8	5.238,9
Fabricación de metales	45.454,5	2.864,6	41.842,8
Instrumentos de precisión y equipo médico	12.592,6	2.448,7	6.845,5
Plásticos	15.384,6	15.762,5	14.365,4
Textiles y prendas de vestir	2.398,7	1.604,9	2.325,3
Químicos y farmacéuticos	59.803,9	75.531,9	434.285,7
Otros	3.549,8	7.577,9	7.321,2

Fuente: Monge-González et al (2010).

De acuerdo con Cordero y Paus (2008), el potencial de encadenamientos hacia atrás en Costa Rica se reduce por la insuficiente capacidad de absorción de conocimientos por parte de las empresas locales, así como por el limitado potencial para generar derrames de conocimiento desde las MNCs establecidas en el país. Existen áreas donde la escala de requerimientos puede constituir un problema para los encadenamientos hacia atrás, pero incluso en las áreas donde esto no representa un obstáculo, la generación de dichos derrames en Costa Rica es insuficiente. Según los autores, algunas empresas locales se han convertido en proveedores exitosos de MNCs de alta tecnología, produciendo molduras y partes de metal y plástico; sin embargo, dichas empresas siguen siendo la excepción más que ejemplos representativos del estado de la capacidad de generar encadenamientos productivos a nivel nacional.⁷³

⁷³ No obstante estos resultados, Monge-González y Hewitt (2010) encontraron sólida evidencia de derrames de conocimientos entre MNCs y empresas costarricenses del sector de tecnologías de información y comunicación (TIC). Estas externalidades se reflejan como impactos positivos en la productividad de las empresas costarricenses del sector de las TIC.

En resumen, si bien la IED atraída por Costa Rica durante las últimas décadas, constituye una fuente importante para la transferencia de conocimientos a empresas locales, pareciera que aún queda mucho camino por recorrer para que éste país aproveche esta gran fuente de crecimiento económico. Al respecto, basado en los resultados de una encuesta a MNCs y empresas proveedoras locales realizada por Beltrán y Gutiérrez (2008) en Costa Rica, Monge-Naranjo (2008) encuentra que la poca integración vertical que se observa entre estas empresas, pareciera estar relacionada con la cultura empresarial y las competencias administrativas de las empresas locales, aspectos que no son fáciles de transferir desde las MNCs. Más aún, el autor argumenta que a pesar de los esfuerzos de los funcionarios del programa Costa Rica Provee, los resultados de dichos encadenamientos no son tan satisfactorios, como lo son en otros países, como Irlanda. Este último argumento es reforzado por los hallazgos de Monge-González et al (2010) en su análisis del programa Costa Rica Provee.

En lo que respecta a los derrames de conocimiento mediante la movilidad laboral, Monge-González (2010) encontró evidencia sobre la posibilidad de que tales derrames se estén produciendo en la economía costarricense. De hecho, el autor identificó 18.291 trabajadores costarricenses que se trasladaron desde las MNCs al sector productivo local entre los años 2001 y 2007, inclusive. La mayoría de estos trabajadores (15.139) se trasladaron a trabajar a empresas privadas, principalmente pequeñas (37,9%), medianas (21,2%) y grandes (12,9%). Además, el autor identificó 11.120 exempleados de MNCs que dejaron de laborar en el mercado costarricense, ya sea porque se trasladaron a otras empresas fuera del país, se dedicaron a estudiar, se jubilaron, etc.

- ✓ *Si bien la IED atraída durante las últimas décadas constituye una fuente importante para la transferencia de conocimientos a empresas locales, aún queda mucho camino por recorrer para aprovechar esta gran fuente de crecimiento económico.*
- ✓ *La transferencia de conocimiento a través del encadenamiento productivo es todavía incipiente, a pesar de su importancia para el desarrollo del país.*
- ✓ *La poca integración vertical que se observa entre las empresas, parece estar relacionada con la cultura empresarial y las competencias administrativas de las empresas locales.*

Basados en los hallazgos de Monge-González (2010), Monge-González y Leiva (2011) exploraron la creación de empresas por parte de exempleados de MNCs. Los autores estiman que 1.735 nuevas empresas fueron creadas en Costa Rica por exempleados de MNCs que dejaron de laborar en estas firmas entre los años 2001 y 2007, inclusive, y los cuales no entraron de nuevo al mercado laboral costarricense. De estas empresas, los autores encontraron que 1.445 aún operaban en el país al año 2010, lo cual muestra una tasa de mortalidad muy baja en este tipo de firmas (16,7%). Cabe destacar que un tercio (32,6%) de los propietarios de estas empresas laboraron como operarios en las MNCs, un 23,5% como técnicos, un 8,5% como gerentes, 1,7% en investigación y desarrollo, y el tercio restante en otros puestos de trabajo.

Muchos de los dueños de estas nuevas empresas manifestaron haber adquirido habilidades importantes mientras laboraron en las MNCs. Entre las habilidades adquiridas sobresalen el trabajar en equipo, capacidad para relacionarse con otras personas, desarrollo de conocimientos técnicos y solucionar problemas. Además un 67 por ciento de los dueños de las nuevas empresas manifestaron haber recibido algún tipo de capacitación en la multinacional en temas como servicio al cliente, recursos humanos, calidad de producción, mercadeo, relaciones humanas y salud ocupacional, entre otros. Estos resultados apoyan sin lugar a duda la hipótesis de la existencia de derrames de conocimiento en Costa Rica por medio de la movilidad laboral desde las MNCs.

Capítulo 5. Retos futuros y áreas prioritarias

Conviene concluir el presente trabajo señalando que Costa Rica ha transitado por un proceso de inserción a la economía mundial desde hace muchas décadas, pero con especial énfasis y éxito desde la segunda mitad de la década de los noventas. No sólo se procedió a llevar a cabo un proceso de apertura unilateral, sino también se aprovechó al máximo las oportunidades de participar en negociaciones de tratados bilaterales y negociaciones multilaterales. Con ello el país redujo significativamente el sesgo en contra de las exportaciones que generaba la estrategia de sustitución de importaciones, así como garantizó el libre acceso de sus productos de exportación a nuevos e importantes mercados. Para garantizar el avance en estos campos, el país realizó importantes reformas de tipo institucional, mediante la creación de CENPRO, CINDE, COMEX y PROCOMER. Entidades todas ellas de la mayor importancia para apoyar los esfuerzos de exportación, inversión extranjera directa y encadenamientos productivos. Los resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial desde la segunda mitad de la década de los ochentas son notorios. El país ha diversificado sus exportaciones y los destinos de éstas, lo cual le ayuda a contar con una mayor capacidad de respuesta ante choques externos adversos. Las exportaciones se han constituido sin lugar a dudas, en el principal motor de crecimiento de la economía costarricense, transformando su estructura productiva, desde la agricultura hasta las empresas de alta tecnología en campos como electrónica, tecnología de información y comunicaciones, accesorios médicos y servicios especializados.

No obstante los positivos resultados de la apertura económica, cabe preguntarse cuáles son los retos futuros de Costa Rica en materia de comercio internacional, así como qué recomendaciones de políticas se pueden derivar de todo este análisis.

Tal y como lo señalan Monge-González y Hewitt (2008), el nuevo entorno mundial se caracteriza por la constante revolución, en áreas tales como las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y las áreas de la biología relacionadas con la genética, el incremento del comercio de bienes y servicios, así como la creciente participación de dos nuevos grandes actores en este comercio -China e India-. Este nuevo contexto plantea nuevos e importantes retos, pero también grandes oportunidades para Costa Rica.

En primer término, la revolución de las tecnologías digitales ha hecho del planeta un lugar más interconectado, derrumbando así las barreras geográficas y permitiendo acceso a la información disponible en cualquier lugar del mundo, desde cualquier parte y a cualquier hora. Es decir, tal y como lo señala Friedman (2005), las TICs han hecho el mundo más plano. Además, las TICs facilitan la interacción y la cooperación entre personas de diferentes países y culturas, permitiendo el intercambio de conocimientos, y más importante aún, facilitando la creación de nuevos conocimientos. Por ello, Mokyr (2004) señala que el crecimiento del conocimiento

científico y tecnológico se ha constituido en el elemento dinámico y predominante en la historia económica y social de la humanidad durante los dos últimos siglos, siendo su resultado lo que hoy se da en llamar la economía basada en el conocimiento (EBC).

En segundo lugar, los avances en la genética están permitiendo el desarrollo de nuevas actividades productivas de muy alto valor agregado en muchos países, produciendo al mismo tiempo, tal y como lo señala Cabot (2004), la existencia de sociedades que al no entender los descubrimientos genéticos o los retos y oportunidades que surgen de estos descubrimientos, son funcionalmente analfabetos en el lenguaje que codifica toda la vida en el planeta. Claro está, la clave del éxito de los países involucrados en el aprovechamiento de las TICs y en los avances de la genética, está directamente relacionada con la capacidad innovadora de sus empresas, la cual a su vez está seriamente influenciada por el entorno en que las operan.

Los resultados del proceso de inserción de Costa Rica en la economía mundial desde la segunda mitad de los años 80 son notorios. Las exportaciones se han constituido en el principal motor de crecimiento económico, transformando la estructura productiva, desde la agricultura hasta la alta tecnología.

En tercer lugar, la creciente importancia económica de la India y China implica un crecimiento de la fuerza de trabajo relacionada con el comercio internacional de 1,2 billones de personas, lo que genera importantes presiones en los mercados laborales en todo el mundo.⁷⁴ En cuarto lugar, China puede producir casi que cualquier cosa que produce un país en vías de desarrollo, pero a mucho menor precio.⁷⁵

Por último, países como China e India están incursionando en la producción y venta de bienes y servicios de alto valor agregado, debido al considerable incremento de

⁷⁴ Según Freeman (2009), para tener una noción de la importancia de este incremento en la fuerza laboral, relacionada con actividades del comercio internacional, cabe señalar que la población económicamente activa en el mundo, sin la participación de estos dos países, sería de 1.5 billones de personas, en lugar de 2.7 billones, es decir, un 55%.

⁷⁵ Por ejemplo, durante el año 2008, en el sector textil, mientras una hora de trabajo en China costaba entre US\$0,41 y US\$0,69, en México dicho costo era de US\$2,30, en Perú de US\$1,63, en Sudáfrica de US\$2,17 y en Costa Rica de US\$2,38.

profesionales en los campos de la ciencia y la tecnología, en ambos países.⁷⁶ Todos los anteriores señalamientos indican claramente la importancia para un país como Costa Rica, de enfocarse con mayor entusiasmo y esfuerzo en identificar y aprovechar nichos de mercado en actividades con alto valor agregado, cuyas ventajas comparativas estén definidas por procesos continuos de innovación, y no por bajos precios o mejoras en la calidad de productos o servicios. Es decir, la competitividad de Costa Rica deberá basarse cada vez más en la producción de nuevas cosas, para nichos de mercado específicos, contando para ello con la debida protección de la propiedad intelectual.

El reto que los cambios en el entrono mundial implican para Costa Rica son de la mayor importancia, si se tiene en cuenta que este país crece principalmente por la acumulación de factores (trabajo y capital) en lugar del crecimiento sostenido de la productividad total de los factores. De hecho, tal y como se deriva del trabajo de Jiménez, et al (2009), la economía costarricense ha crecido a una tasa promedio anual del 5.5 por ciento durante el período 1960-2008⁷⁷, la cual se explica tan sólo en un 29 por ciento gracias al crecimiento de la productividad total de los factores durante dicho período. De allí, que los esfuerzos por incrementar la productividad en los sectores productivos constituya la tarea más apremiante que deberán enfrentar las actuales y futuras administraciones de este país. En especial, el crecimiento de la productividad en los sectores de manufactura y servicios donde predominan empresas locales (Pagés, 2010). En este sentido, la creación y funcionamiento del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación, a partir del año 2010, constituye un importante esfuerzo en esta dirección.⁷⁸ Acá el trabajo debe concentrarse en áreas claves como el desarrollo del recurso humano y la promoción de la innovación, la mejora en infraestructura (energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte, puertos y aeropuertos), la simplificación de trámites y reforma regulatoria, la mejora en el acceso de las empresas de menor tamaño al financiamiento y la creación de nuevos instrumentos financieros para el apoyo a emprendimientos empresariales, la optimización de los acuerdos comerciales, la negociación de nuevos acuerdos con países o grupo de países claves, y el remozamiento de la política de atracción de inversión extranjera directa.

⁷⁶ Sólo en el año 2004, China graduó 463.000 Bachilleres en ingeniería, lo cual contrasta con aproximadamente 60.000 bachilleres en ingeniería graduados en los Estados Unidos.

⁷⁷ Crecimiento del producto interno bruto (PIB).

⁷⁸ Para una descripción sobre la composición y operación del CPCI véase Villalobos y Monge-González (2011).

- ✓ *Los cambios en el entorno mundial imponen retos importantes al país. La tarea más apremiante es incrementar la productividad en los sectores productivos, especialmente en los de manufactura y servicios, donde predominan las empresas locales.*
- ✓ *El trabajo debe concentrarse en el desarrollo del recurso humano y la promoción de la innovación, la mejora en la infraestructura (energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte, puertos y aeropuertos), la simplificación de trámites y reforma regulatoria, la mejora en el acceso al financiamiento y la creación de nuevos instrumentos financieros para emprendimientos empresariales, la optimización de los acuerdos comerciales, la negociación de nuevos acuerdos con países clave, y el remozamiento de la política de atracción de IED.*
- ✓ *Como el entorno en que operan las empresas impacta las ventajas competitivas, se debe continuar profundizando el modelo de apertura económica:*
 - *concluyendo el proceso de apertura unilateral (eliminar barreras arancelarias y no arancelarias que aún existen, o en su lugar establecer un arancel único y muy pequeño para todos los productos), para garantizar la eliminación de distorsiones en los precios relativos y la identificación y aprovechamiento de actividades en las que se poseen verdaderas ventajas;*
 - *prosiguiendo con los esfuerzos por firmar nuevos TLCs con países emergentes y de alto crecimiento como Brasil, India, Rusia y China; y*
 - *encontrando nichos para la producción orientada a la exportación, que no estaban al alcance en épocas anteriores.*

En adición a los anteriores planteamientos, debe tenerse presente que el entorno en que operen las empresas en Costa Rica impacta en forma apremiante sus ventajas competitivas, por lo cual el país debe continuar profundizando el modelo de apertura económica. Para ello, es necesario concluir el proceso de apertura unilateral (eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que aún existen, o en su lugar establecer un arancel único y muy pequeño para todos los productos). Sólo de esta forma será posible garantizar la eliminación de distorsiones en los precios relativos y por ende la identificación y aprovechamiento de aquellas actividades en las cuales el país posee verdaderas ventajas competitivas.

En adición a lo anterior, y debido a los problemas de crecimiento que enfrentan los países más desarrollados del orbe, luego de la crisis financiera mundial iniciada en el año 2009, las autoridades costarricenses deben continuar sus esfuerzos por firmar nuevos

tratados de libre comercio con los países emergentes y de alto crecimiento como Brasil, India, Rusia y China.⁷⁹

Otro acontecimiento importante a nivel mundial que implica retos para Costa Rica, lo constituye el crecimiento e importancia de las redes globales de producción (RGP). Es ampliamente conocido que durante las últimas tres décadas, el comercio internacional y la inversión extranjera directa se han ubicado entre las actividades económicas de más rápida expansión en el mundo, superando con frecuencia el aumento de la producción mundial. Donde el mayor crecimiento en el comercio internacional se ha registrado en los insumos intermedios (Yeats, 2001; Hummels, Ishii e Yi, 2001, y UNCTAD, 2004). Este gran incremento en el comercio de insumos (tanto de componentes como de servicios) se ha verificado no solamente en el comercio dentro de la empresa a través de la IED, sino también por fuera de ésta a través del comercio entre partes independientes, mediante contratos entre empresas. Estos acontecimientos reflejan cambios significativos en la manera en que se reorganiza la producción mundial más allá de las fronteras nacionales. Los procesos productivos están cada vez más fragmentados en el orbe. Es decir, la producción de muchos bienes se ha convertido en un proceso en el que interviene más de un país, y en el que las diferentes etapas se realizan en plantas especializadas en diferentes partes del mundo. Los países que se especializan en las diferentes etapas del proceso de producción se vinculan en una cadena vertical, a través del comercio de insumos intermedios. A menudo este fenómeno se denomina especialización vertical, redes de producción o cadenas globales de valor (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011). Este aumento de la fragmentación internacional de la producción ha traído aparejadas nuevas oportunidades para los países en desarrollo, al permitirles participar en una división internacional del trabajo más acotada. Por ejemplo, un país no necesita montar una planta automotriz para beneficiarse del crecimiento de esa industria; le alcanza con ser competitivo en la producción de un solo componente (Athukorala, 2003). A falta de esta especialización vertical, una economía cómo la costarricense tendría que dominar procesos de producción completos para convertirse en competidoras viables en los mercados globales. La fragmentación y la especialización vertical eliminan la necesidad de tener competencias en todos los aspectos de la producción y permite el ingreso de los países en desarrollo a redes de producción transfronteriza, concentrándose en una sola faceta (o en unos pocos aspectos) de las actividades de producción necesarias para fabricar un bien final. Por lo tanto, la creciente fragmentación de la producción mundial brinda a Costa Rica nuevas oportunidades de encontrar nichos para la producción orientada a la exportación, lo que no estaba a su alcance en épocas anteriores (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

⁷⁹ Para cuando estas páginas se escribían, Costa Rica ya contaba con la aprobación en primer debate legislativo de un tratado de libre comercio con China.

El crecimiento en importancia de las redes globales de producción (RGP), plantea dos importantes retos en materia de comercio exterior e inversión extranjera directa para Costa Rica. El primero, consiste en identificar las actividades productivas con las cuales el país participa o puede participar en las RGP a fin de enfocar sus esfuerzos de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera en dichas áreas. Este reto requiere de un permanente estudio sobre la evolución de las RGP y la participación de Costa Rica en ellas. El segundo reto consiste en fortalecer los encadenamientos productivos, tanto entre empresas locales (suplidoras de insumos) y multinacionales, como entre suplidoras locales de insumos y empresas locales de exportación. Sólo de esta forma se podrá incrementar el valor agregado en aquellas actividades en las que el país participa en las RGP. Para ello, es necesario garantizar un eficiente sistema de coordinación entre programas como Costa Rica Provee y otras iniciativas del MICIT (Propyme), INA y el Sistema de Banca para el Desarrollo, así como mediante alianzas con cámaras empresariales.

Finalmente, pero no por ello menos importante, el país debe reconocer otras oportunidades que existen en el comercio internacional, las cuales no se analizaron en el estudio y deben constituir parte de una agenda futura de investigación. Nos referimos a la dimensión ambiental: la venta de servicios ambientales, energías limpias, alimentos orgánicos, entre otros. Costa Rica debe ir perfilándose, en materia de política comercial, como un país que desea avanzar estos temas.

✓ *Considerando el crecimiento en importancia de las redes globales de producción (RGP), es preciso identificar las actividades productivas con las cuales el país participa o puede participar en las RGP a fin de enfocar los esfuerzos de promoción de exportaciones y atracción de IED en dichas áreas. También se debe trabajar en fortalecer los encadenamientos productivos entre empresas locales (suplidoras de insumos) y multinacionales, y entre suplidoras locales de insumos y empresas locales de exportación, para incrementar el valor agregado en aquellas actividades en las que el país participa en las RGP.*

✓ *Como parte de la agenda futura de política comercial se deben reconocer otras oportunidades que existen en el comercio internacional, como la venta de servicios ambientales, las energías limpias, y los alimentos orgánicos -entre otros-, y perfilarse como un país que desea avanzar estos temas.*

Referencias

- Agosín, M., Gitli, E. y Vargas, L. (1996). “La promoción de exportaciones en Costa Rica, elementos para una tercera etapa”, Documento del COMEX.
- Alfaro, L y Rodríguez-Clare, A. (2004). “Multinationals and Linkages: An Empirical Investigation”. *Economía* 4(2), 113-56.
- Arce, R., Gamboa, F., Rodríguez, M., Campos, V., et al. (2009). *Costa Rica: Impactos de los Tratados de Libre Comercio*. San José, Costa Rica: Dirección de Inteligencia Comercial, PROCOMER.
- Arce, R. (2000). “Exportaciones y Crecimiento Económico. Análisis de Causalidad para el Caso de Costa Rica”. Tesis sin publicar. Universidad de Costa Rica.
- Athukorala, Prema-chandra (2003) “Product Fragmentation and Trade Patterns in East Asia”, Working Paper No. 2003/21, Australia National University.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR) (1992). Sesión de Junta Directiva No. 4568 del 27 de marzo de 1992.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Convocatoria para la presentación de propuestas de investigación. Fragmentación Internacional de la Producción e Inserción de ALC en las Redes Globales de Producción. Washington, DC.
- Beltran, C. and Gutierrez, A. (2008). *La vinculación de suplidores domésticos con multinacionales en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. En Monge-Naranjo, A. (2008). *Costa Rica: Moving up the high road to development?* Northwestern University and the Central American Academy.
- Bhagwati, J. (1982). “Dependence and Interdependence. *Essays in Development Economics*. Vol. 2 Oxford, England: Basil Blackwell.”
- Bhagwati, J. (1991). “Directly Unproductive, Profit Seeking (DUP) Activities”. *Political Economy and International Economics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Bolin, R. (1999). “Why Economic Processing Zones Are Necessary”. *Journal of the Flagstaff Institute* 23 (1).
- Cabot, J.E. (2004), *Mientras el Futuro te Alcanza: Cómo la genómica y otras tecnologías están cambiando tu vida, trabajo, salud y riqueza*. Círculo Cultural Azteca.

Céspedes, V. y Jiménez, R. (eds.) (1997). *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) (1987). Informe de Labores 1987. Programas PIE- PROCAP-CAAP. San José, Costa Rica: CINDE.

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). *Memorias de 1984 a 2007*. San José, Costa Rica: CINDE.

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) (1996). Acta de la Asamblea General de Asociados de enero 1996. San José, Costa Rica: CINDE.

Clements, K. y Sjaastad, L. (1981). "The Incidence of Protection: Theory and Measurement". En Sjaastad, L. (ed.). *The Free Trade Movement in Latin American*. London: Macmillan Press.

Clements, K. y Sjaastad, L. (1984). "How Protection Taxes Exporters". *Thames Essays* 39. London: Trade Policy Research Center.

Consejo Agropecuario Centroamericano. 1993. Memoria Anual.

Cordero, J. and Paus E. (2008.) "Foreign investment and economic development in Costa Rica: The unrealized potential". *Working Group on Development and Environment in the Americas*. Discussion paper number 13.

Corrales-Quesada, J y Monge-González, R. (1990). *Exportaciones no Tradicionales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofin.

DeRosa, D. (1990). *Protection and Export Performance in Sub-Saharan Africa*. IFM Working Paper, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Freeman, R. (2009), The Great Doubling: Labor in the New Global Economy, conference in the Seminar New Global Realities: Winner and Losers from Offshore Outsourcing, Mount Holyoke, www.mtholyoke.edu/go/global.

Friedman, T. (2005), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, 1st edition, Farrar, Straus and Giroux.

González-Vega, C. (1984). "Fear of Adjusting: The Social Cost of Economics Policies in Costa Rica in the 1970s". En Schulz, D. y Graham, D. (eds.) *Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*. Boulder, CO Westview Press.

----- (1989). "Debt, Stabilization, and Liberalization in Costa Rica: Political Economy Responses to a Fiscal Crisis". En Brock, P., Connolly, M. y González-Vega, C. (eds.). *Latin American Debt and Adjustment*. New York, Praeger.

González-Vega, C. y Céspedes, V. (1993). "Costa Rica". En Rottenberg, S.(ed). *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Costa Rica and Uruguay*. New York: Oxford University Press, World Bank.

Greenaway, D. y Milner, C. (1984). Trade in Differentiated Goods and the Shifting of Protection Across Sectors. Discussion Paper 25, Buckingham: University of Buckingham.

----- (1986). Estimating the Shifting of Protection across Sectors: An application to Mauritius. Industry and Development No. 16, New York: United Nations.

----- (1987). "True Protection Concepts and Their Role in Evaluating Trade Policies in LDCs". *Journal of Development Studies*, Vol. 23, enero, p. 200-19.

Hausman, R., Hwang, J. and Rodrik, D. (2007). "What you Export Matters". *Journal of Economic Growth*, 12:1-25.

Helpman, E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press.

Hummels, D.; Jun Ishii y Kei-Mu Yi (2001) "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade" *Journal of International Economics*, 54:1.

Javorcik, B. 2004. "Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages". *American Economic Review* 94(3): 605-27.

Jiménez, R., E. Robles, G. Arce. (2009). "Educación y Crecimiento Económico en Costa Rica", en Mesalles, L. y Céspedes, O. (2009), *Obstáculos al Crecimiento Económico en Costa Rica*, Cap. 3. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Krueger, A. (1974). "Trade Policies in Developing Countries". En Jones, R.W. y Kenen, P.B. (eds.). *Hand-book of International Economics*. Vol. 1. New York: North Holland.

Lerner, A. (1936). The Symmetry between Import and Export Taxes. *Economica*, Vol. 3, No. 11, agosto.

Lizano, E. (1987). Desde el Banco Central. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

----- (1992) Estado y Economía en America Central. Documento preparado para el Congreso Internacional sobre Estado en America Latina: Orden Democrático, Cambio Sistemático y Perspectivas, Asociación Alemana de Investigación sobre America Latina (Noviembre). Mimeo.

----- (1999). *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica: 1982-1994*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Milner, C. (1990). Identifying and Quantifying Anti-Export Bias: The Case of Cameroon. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 126.

Mokyr, J. (2004), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*. Princeton University Press.

Monge González, R. (1987). *La Reforma Arancelaria: El Caso de Costa Rica*. San José Costa Rica: Prodesarrollo.

Monge-González, R. (1992). *Welfare Effects of Trade Restriction Removals: A Costa Rica Case Study*, Ohio: The Ohio State University Unpublished Thesis.

Monge-González, R. (1994). *The Political Economy of Trade Reform in Costa Rica*, Ohio: The Ohio State University. Unpublished Dissertation.

Monge-González, R. (1998). *La experiencia de Costa Rica en la promoción de exportaciones*. *Revista Integración & Comercio* N° 4-5. Enero-Agosto, 1998. Pág. 161 a 163. INTAL.

Monge-González, R. (2010). *Multinational Knowledge spillovers through labor mobility and vertical integration in Costa Rica*. Report in process for the Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Monge-González, R., Arce, R., Campos, V., Gamboa, F. et al (2008). *Impactos de los Tratados de Libre Comercio Suscritos por Costa Rica*. Estudio realizado para el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).

Monge-González R. y Corrales, J. (1988). *Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofín.

----- (1990). *Política Comercial Reciente y Subsidios a la Exportación en Costa Rica*. En *Políticas Económicas en Costa Rica Tomo II*, editado por Claudio González-Vega y Edna Camacho. Academia de Centroamérica y Ohio State University.

Monge-González, R. y González-Vega, C. (1994). *Política Comercial, Exportaciones y Bienestar en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

----- (1995) *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica*, Central American Academy and the International Center for Economic Development, San José: Costa Rica.

Monge-González, R. y Hewitt, J. (2008). *Innovación competitividad y crecimiento: desempeño de Costa Rica y de su sector de las TICs*. Cartago, Costa Rica: Ediciones El Castillo.

----- (2010). "Innovation, R&D and Productivity in the Costa Rican ICT Sector: A Case Study". Working Paper Series No. IDB-WP-189. Washington DC, United States: Inter-American Development Bank.

Monge-González, R. y Leiva, J. (2011). *Empresas Multinacionales en Costa Rica: Emprendimientos e Impacto de la Aplicación de Nuevos Conocimientos en la Productividad de las Empresas Costarricenses*. San José, Costa Rica. Mimeo.

Monge-González, R., y Lizano, E. (1997) *Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica*, Central American Academy, San José: Costa Rica.

Monge-González, R., Rosales, J. and Arce, G. (2005). *Análisis costo-beneficio del régimen de zonas francas: Impactos de la inversión extranjera directa en Costa Rica*. Estudios de Comercio, Crecimiento y Competitividad de la OEA. Washington D.C., United States.

Monge-González, R., Rivera, L. and Rosales, J. (2009). *Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures and Policy Outcomes*. Paper prepared for the Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Pack, H. and Saggi, K. (2006): Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey. *The World Bank Research Observer*, 21(2), 2006, 267-297.

Pagés, C. (ed). (2010), *La Era de la Productividad, Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Paus, E. y Gallagher, K. (2008). *Missing links: foreign investment and industrial development in Costa Rica and Mexico*. Studies in Comparative International Development. Transaction Periodicals Consortium, Rutgers Univ., New Brunswick, N.J.

Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

PROCOMER. (2008). *Balance de las Zonas Francas 2003-2007. Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica*. Department of Economic Research. Mimeo.

Rausser, G. (1982) "Political Economy Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture". *American Journal of Agricultural Economics*, vol 64. No. 4 (December): 821-833.

Rhee, Y. (1984) Framework for Export Policy and Administration: Lessons from the East Asian Experience. Industry and Finance Paper No. 10. Washington D.C.: The World Bank.

Rodríguez-Clare, A. (2001). Costa Rica's development strategy based on human capital and technology: how it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries. Documento para el Informe de Desarrollo Humano 2001. PNUD.

Rodríguez-Clare, A. (2007). "Clusters and comparative advantage: Implications for industrial policy". *Journal of Development Economics* 82, 43-57.

Saggi, K. (2002). *Trade, foreign direct investment and international technology transfer: A survey*. World Bank Research Observer 17(2): 191-235.

Sauma, P. y Sánchez, M.V. (2003) *Exportaciones, Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza: El caso de Costa Rica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica: Editorial Isis.

Schmitz, H. (1992). "Industrial districts: model and reality in Baden Wurttemberg, Germany". Pyke, F. y W. Sengenberger (eds.), *Industrial districts and local economic regeneration*. Génova: ILO.

Sjaastad, L. (1980). "Commercial Policy, True Tariffs and Relative Prices". En Black, J. y Hindley, B. (eds.), *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy*, London: Macmillan.

Smeets, R. (2008). *Collecting the pieces of the FDI derrames de conocimiento s puzzle*. The World Bank Research Observer 19(3): 1-32.

Spar, Debora. (1998). "Attracting high technology investment: Intel's Costa Rican Plant". Washington: FIAS, Occasional Paper 11.

Taylor, M. (1984). *Estructura de la Protección al Sector Industrial en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Prodesarrollo.

Tweeten, L. (1992). *Agricultural Trade: Principles and Policies*. Boulder Westview Press.

UNCTAD (2004) World Investment Report, The Shift Towards Services. United Nations.

Villalobos, V. y R. Monge-González. (2011). Costa Rica's Efforts Toward and Innovation-Driven Economy: The Role of the ICT Sector, in *The Global Information Technology Report 2010-2011*. World Economic Forum. Geneva, Switzerland.

Yeats, A. (2001) "Just How Big is Global Production Sharing". En Arndt, S. y Kierzkowski, H. (eds), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.

PARTE II. Veinte años de Costa Rica en el Sistema Multilateral de Comercio y retos actuales del comercio mundial ⁸⁰

1. CONFERENCIAS INAUGURALES

1.1 El lugar de Costa Rica en la globalización (Óscar Arias Sánchez, Presidente de la República de Costa Rica, 2006-2010)

Amigas y amigos, he tenido la suerte y también el honor de celebrar muchas veces un 20 aniversario en el transcurso de esta administración. Celebré el 20 aniversario de mi primera toma de posesión aceptando una vez más el inmenso reto de liderar los destinos de Costa Rica. Celebré el 20 aniversario de muchas instituciones y programas públicos nacidos durante mi primer gobierno y pude comprobar cuánto han avanzado desde entonces. Celebré el 20 aniversario de la inauguración de empresas y negocios que hoy se han convertido en emblemas de la economía nacional y celebré el 20 aniversario de la firma del Plan de Paz en Centroamérica, un proceso que coincidió con el inicio de las largas negociaciones para la creación de la Organización Mundial del Comercio a partir de lo que era el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, GATT por sus siglas en inglés.

En mi mente, ambos hechos se encuentran profundamente relacionados. Cuando pienso en la incorporación de Costa Rica a la OMC, pienso instintivamente en el proceso de pacificación de Centroamérica. Sabíamos que la paz no sería sostenible si continuaba el hambre en la región. Sabíamos también que el desarrollo no vendría si continuaba la guerra. Era lo que los anglosajones conocen como un “*Catch 22*”, una situación con condiciones recíprocas. Necesitábamos la paz para garantizar nuestro crecimiento económico y necesitábamos crecer económicamente para garantizar la paz. En medio de esta paradoja, defendimos la urgencia de que Costa Rica iniciara un proceso de apertura comercial incluso si al principio debía hacerlo de manera unilateral. Estábamos convencidos de que el libre comercio sería la forma más expedita de potenciar el crecimiento de nuestra economía y el mejoramiento en las condiciones de vida de nuestros habitantes.

Muchos de quienes se encuentran hoy entre nosotros formaron parte de aquel esfuerzo. Las opciones que se nos presentaban eran inciertas. Las negociaciones para crear la OMC duraron años en producir resultados concretos. Fueron días en que

⁸⁰ Las conferencias presentadas en esta sección constituyen una transcripción libre del audio del evento en el que fueron dictadas por los respectivos conferencistas. Los cuadros y citas son producto de un esfuerzo editorial realizado por el Ministerio de Comercio Exterior.

“Defendimos la urgencia de que Costa Rica iniciara un proceso de apertura comercial, incluso si al principio debía hacerlo de manera unilateral. Estábamos convencidos de que el libre comercio sería la forma más expedita de potenciar el crecimiento de nuestra economía y el mejoramiento en las condiciones de vida de nuestros habitantes”.- Oscar Arias Sánchez

afloraron todo tipo de prejuicios y todo tipo de miedos; fueron días en que los escépticos y los pesimistas pronunciaban una y otra vez el fracaso de las negociaciones. Costa Rica no dudó en brindar su apoyo, no dudó en depositar su confianza en que las naciones del mundo habrían de comprender tarde o temprano que la integración comercial era un proceso inevitable y era mejor realizarlo bajo reglas claras en el marco de un sistema multilateral especializado.

Así, mientras unos intentábamos poner de acuerdo a la voluntad de cinco presidentes centroamericanos en torno al tema de la paz, otros intentaban poner de acuerdo la voluntad de los gobiernos de todo el mundo en torno al tema comercial. Gracias a muchos de ustedes, la paz no fue solo una bandera blanca o un cese de fuego; fue la antesala para la transformación económica de Centroamérica que ha traído prosperidad donde antes reinaba la miseria. Aunque todavía tenemos muchos retos pendientes, es indudable que la región ha progresado sustancialmente en las últimas dos décadas y por eso ha sido también más pacífica.

Creo firmemente que la paz y la amistad entre los pueblos avanzan más por cada contenedor que se descarga en un puerto, por cada vuelo internacional que aterriza en una terminal, por cada inversionista extranjero que funda su empresa en un lugar nuevo, que por todos los saludos y los discursos que se profesan en la diplomacia internacional. Así es que este aniversario, es también la celebración de 20 años de paz.

Sin embargo, ningún logro debe darse por sentado, y ninguna conquista es ciertamente irreversible. Hay quienes esperan cualquier error o cualquier falla para cargar de nuevo contra el libre comercio y contra esta organización mundial. La crisis económica que actualmente enfrentamos ha resucitado el fantasma del proteccionismo que muchos creíamos desterrado. Han resurgido las voces de quienes claman por la autosuficiencia alimentaria. Han vuelto a cobrar fuerza los delirios autárquicos de una América Latina incapaz de entender que ningún sistema es perfecto y ninguna política está libre de problemas. Nuestro país enfrentó esta discusión un poco antes de tiempo con la celebración del primer referéndum de nuestra historia y la primera consulta popular para decidir la suerte de un tratado de

libre comercio. Las horas de debate en las que muchos de ustedes participaron, los estudios, las cifras y los datos nos permitieron confirmar la necesidad de una mayor apertura comercial antes de que la crisis estallara en los Estados Unidos de América.

Aunque todavía hay quienes argumentan en contra del TLC y de instrumentos similares, para la mayoría de la población es evidente que el tratado no produjo los males que algunos vaticinaron y que más bien constituyó una herramienta esencial para evitar un aumento mayor del desempleo durante el tiempo en que nos golpeó la crisis internacional. Nuestro compromiso con la apertura no es solo producto de decisiones tomadas en los pasillos presidenciales ni en las comisiones del congreso; es producto de la voluntad popular expresada en las urnas. Por eso, nuestro gobierno defendió a capa y espada la implementación del TLC y por eso hemos negociado acuerdos comerciales con la Unión Europea, con China y con Singapur. Este es el curso que los costarricenses eligieron y es el curso del que no debemos apartarnos.

Hay otras naciones en vías de desarrollo que no cuentan con igual suerte que nosotros. Hay quienes aún escuchan las prédicas de líderes demagogos y populistas que fustigan el libre comercio y la inversión extranjera sin ofrecerle a sus pueblos ninguna alternativa. Cada palabra nacionalista, cada frase irresponsable, cada discurso que defiende espejismos soberanos ahoga la expectativas de miles de familias que están luchando por salir adelante, de miles de pequeños empresarios que intentan mantenerse a flote, de miles de emprendedores que sueñan con concretar sus proyectos.

Los países en vías de desarrollo son los que más necesitan el libre comercio y los que más deberían preocuparse por profundizarlo.

Ahora bien, si el comportamiento de algunas naciones en vías de desarrollo es ilógico, el de algunas naciones desarrolladas es más que ilógico, es inmoral. No es justo que los países industrializados presionen por reducir las barreras comerciales únicamente donde les resulte más conveniente. Si el libre comercio ha de convertirse en la lengua franca de la humanidad, debe hablarse entonces con coherencia. Es reprochable que las negociaciones de la Ronda de Doha se encuentren estancadas por líderes que niegan en la práctica los principios que sostienen a la Organización Mundial del Comercio. Esto no es solo una mala política exterior, es también una mala política interna, porque los países industrializados sufren las consecuencias de su incongruencia, tanto como las sufrimos nosotros. Si el mundo desarrollado quiere detener la ola de migración, narcotráfico e inseguridad que la aqueja, debe empezar por preocuparse por la prosperidad de sus vecinos. Parafraseando al educador norteamericano Bucker T. Washington, *“los países del primer mundo tendrán que lograr que sus riquezas nos afecten a nosotros tanto como a ellos los afecta nuestra pobreza”*.

Es por eso que creo que actividades como ésta son de suma importancia, porque nos recuerdan que la carrera no se acaba, que los logros no están terminados. Siempre podemos incrementar nuestra apertura, siempre podemos profundizar nuestra libertad. Para eso, pienso que tenemos los próximos 20 años.

Amigas y amigos, hablar de integración comercial sigue siendo difícil en buena parte de nuestra América, todavía amurallada tras las ruinas de ideologías gastadas. Es de lo más pintoresco escuchar en nuestra región discusiones sobre si deberíamos o no favorecer la apertura comercial, como si fuera una opción. La integración económica del mundo no se escoge; la integración económica del mundo se acepta; es una fuerza, no es una decisión. Da la casualidad que, además, es una fuerza muy provechosa con todos sus errores y debilidades. El libre comercio ha sido la herramienta de desarrollo más poderosa con la que ha contado la humanidad en épocas recientes, particularmente para los países más pobres del mundo. Ha sido también el bastión de una política exterior que produce resultados concretos en la vida de los individuos.

Hay una historia con la que me gusta ilustrar este tema. Cuenta Herodoto que el poderoso Jerjes I, Rey de Persia que invadió las tierras Helenas, ordenó construir en un estrecho entre Europa y Asia, un puente formado de balsas. El puente fue destruido por la fuerza del mar. Furioso, entonces, Jerjes envió a sus verdugos a que propinaran 300 azotes al agua salada, como castigo por la impertinencia de haber desafiado su autoridad. En muchos sentidos, la integración comercial es como aquel mar que Jerjes mandó a castigar; es una fuerza incontrolable, es una fuerza que no podemos ignorar. En lugar de vituperar en su contra, en lugar de propinarle azotes endureciendo nuestras medidas proteccionistas o resucitando discursos de soberanía alimentaria, mejor hiciéramos en perfeccionar la fortaleza de nuestras balsas, mejor hiciéramos en revisar la entereza de nuestros puentes.

Estoy convencido que la OMC es el mejor capataz para supervisar la construcción de ese puente, el mejor maestro de obras para ayudarnos a atravesar el agitado mar de la libertad comercial. Con prudencia y esfuerzo llevaremos las balsas hasta el otro lado,

✓ *La integración económica del mundo no se escoge... se acepta; es una fuerza, no es una decisión. Da la casualidad que, además, es una fuerza muy provechosa con todos sus errores y debilidades. El libre comercio ha sido la herramienta de desarrollo más poderosa con la que ha contado la humanidad en épocas recientes... ha sido también el bastión de una política exterior que produce resultados concretos en la vida de los individuos.*

✓ *La OMC es el mejor capataz para supervisar la construcción de ese puente, el mejor maestro de obras para ayudarnos a atravesar el agitado mar de la libertad comercial.*

hasta la otra orilla donde nos espera un mejor futuro y una mayor prosperidad para todos nuestros pueblos.

1.2 El papel de la OMC en la política comercial de las economías pequeñas y abiertas (Pascal Lamy, Director General de la Organización Mundial del Comercio)

Es un placer visitar Costa Rica por primera vez como Director General de la OMC y celebrar los 20 años de la entrada de este país en el sistema multilateral de comercio. No les voy a fatigar con mi español de Normandía, pero quisiera que estas palabras sirvan para mostrar mi aprecio por el idioma de Cervantes, de Borges y de Octavio Paz, y mi cercanía con todos con los que quiero hablar.

La mejor manera de marcar dos décadas de participación exitosa en el sistema multilateral de comercio es pensar sobre lo que ese sistema representa para un país como Costa Rica. Quisiera empezar expresando mi admiración por el extraordinario éxito económico de Costa Rica, al mantener un crecimiento y desarrollo sostenidos a través de muchos años, un proceso que ha sido transformacional para este país, y todo esto con sostenibilidad económica, social y política admirables.

Abstrayéndose de la crisis económica que ha afectado a virtualmente todos los países del mundo durante el último año y medio -más o menos-, Costa Rica ha registrado un crecimiento constante promedio de 5% en el PIB real durante varios años, lo que implica que el tamaño de la economía se ha duplicado en menos de una década y media. El compromiso con la economía mundial, como dijo el Ministro Ruiz, no es algo que Costa Rica haya dejado de lado. Por el contrario, de acuerdo con la revista de Política Exterior y su índice 07 de globalización, Costa Rica ocupa el lugar 39 en la lista de países más globalizados del mundo. El comercio, por supuesto, ha sido clave en la historia de éxito de Costa Rica, con un crecimiento más rápido que el *output*. Y la importancia del comercio para este país se presenta claramente mediante el hecho de que la proporción entre el comercio y el PIB es de más del 100%. La centralidad del comercio en la economía de Costa Rica ciertamente explica la atención que el gobierno presta al comercio y a la política comercial y a la participación activa con la OMC, así como con la cooperación con el comercio regional.

Pasando a la pregunta de cómo pueden beneficiarse las economías pequeñas del sistema de comercio multilateral, primero quiero hacer notar que la amplia mayoría de los países miembros de la OMC son pequeños y medianos, por lo que si la OMC no ofreciera nada a estos países, yo diría que estaría transitando por hielo muy delgado si, como sabemos, la OMC se esfuerza por ser una institución verdaderamente global. Y si digo esto es porque creo que la OMC tiene algo que ofrecer a todos, incluyendo esto que es una aspiración básica de nuestra sistema que se basa en el principio de no discriminación.

Mi segundo punto es que sabemos que siempre se puede mejorar en lo que se refiere a las condiciones en que la OMC permite que todas las partes se defiendan y promuevan sus intereses de manera efectiva. No se debe esperar que los países más pequeños, especialmente si son subdesarrollados o menos desarrollados, iguallen exactamente las obligaciones de países más grandes y más ricos y al mismo tiempo que éstos, cuando estas obligaciones no son adecuadas dentro de una etapa particular del desarrollo.

“Hay tres tipos de miembros en la OMC... los que pelean a la altura de su peso, los que pelean por debajo de su peso y los que pelean por encima de su peso. Costa Rica está, claramente, en la última categoría... consistentemente ha sabido establecer prioridades y se ha esforzado por conseguirlas de manera extremadamente efectiva en la OMC”.-
Pascal Lamy

Aún si todo está correcto desde el punto de vista de la OMC, no existe garantía de que todos los países pequeños y medianos se beneficiarán necesariamente del sistema de comercio multilateral. Los países deben tomar las medidas internas necesarias y aprobar las políticas internas necesarias, para poder cosechar los beneficios de la apertura comercial. La OMC ayuda a crear beneficios pero no a distribuirlos. En los países, este es el rol de la política interna.

Otro ingrediente esencial para que los países reciban beneficios es el compromiso constructivo, con base en el interés nacional. Si a los gobiernos no les interesa participar en las operaciones del día a día de la OMC, si no alinean de manera efectiva su participación con las aspiraciones nacionales, entonces la OMC se puede volver irrelevante para ellos o, más bien, una fuente casual de beneficios incidentales que surjan como consecuencia de las migajas que caigan de la mesa de negociación.

Costa Rica es un excelente ejemplo del comportamiento exactamente opuesto. Para usar una metáfora de boxeo diré que hay tres tipos de miembros en la OMC. Están los que pelean a la altura de su peso, los que pelean por debajo de su peso y los que pelean por encima de su peso. Costa Rica está, claramente, en la última categoría. Su país consistentemente ha sabido establecer prioridades y se ha esforzado por conseguirlas de manera extremadamente efectiva en la OMC.

¿Cómo puede una pequeña economía abierta esperar beneficiarse del sistema de comercio multilateral? Déjenme responder esta pregunta rápidamente analizando cuatro funciones clave de la OMC, empezando con la apertura comercial. Las rondas de negociación exitosas implican la reducción de aranceles al comercio. Esto beneficia a todos los miembros de la OMC por la aplicación de los principios de “nación más favorecida” y de “no discriminación”. El más notable éxito en la eliminación de las barreras al comercio ha sido entre los países industrializados en las áreas de manufactura, excepto para los niveles proteccionistas relativamente

altos que afectan el rango de manufactura de mano de obra intensiva, que son un caso importante. En la actual negociación, los aranceles en los países industrializados, y en una amplia porción de estos productos, son muy bajos o cero. Como ustedes saben, este panorama es más sombrío en agricultura y, por ende, el enfoque de la actual negociación sobre acceso a mercados agrícolas. Aquí, obviamente, la eliminación de subsidios directos ha probado ser muy difícil a pesar de que sobre esta negociación se tiene ya un gran paquete sobre la mesa. Esto es cierto también para servicios, para los que la consolidación de la apertura de mercado recién empieza.

En términos de lo que se ha hecho, los beneficios han sido ampliamente diseminados debido al compromiso con la “no discriminación”; pero también se puede observar que se ha hecho menos en áreas que son de interés para los países menos desarrollados. La mejora de esta “inequidad” a través de preferencias no recíprocas ha sido parcial y discriminatoria. Y podemos pensar en el ejemplo de productos tropicales, que es probablemente una de las razones por las cuales Costa Rica ha estado en la línea frontal de la negociación de este tema. Si yo intentara hurgar un poco más profundamente para intentar dar una explicación sobre la contención, diría que la OMC no siempre es tan justa como podría ser con sus miembros más pequeños y débiles; la información histórica de productos en fila para la apertura comercial sería un ejemplo de esto. Pero no quiero que se me malentienda. Yo creo que la contribución de la OMC para que los mercados sean más abiertos es hasta el momento muy valiosa; pero posiblemente sería aún más valiosa si estos principios de “no discriminación” y de “reciprocidad” no estuvieran tan fuertemente vinculados. Este vínculo tiende a hacer que los países más grandes se muestren reacios a cambiar los compromisos de apertura comercial con los más pequeños, por temor a que otros países grandes abusen y ofrezcan menos reciprocidad a sus expensas. Y ésta es, para mí, una de las razones por las cuales el sistema no ha sido más eficiente en el establecimiento de un patrón menos variado de apertura comercial, en términos de cobertura de los productos.

Y es, tal vez, irónico que finalmente estemos más cerca que nunca antes de lo que ha sido la corriente dominante de nuestras propias propuestas, especialmente en productos industriales y también agrícolas, para abordar nuevamente este desbalance histórico. Aún así, hasta la fecha los miembros de la OMC han visto que ha sido difícil avanzar rápidamente para completar las negociaciones. Pero para ser franco, también he observado una cierta reticencia de parte de muchos de los países más pequeños para definir sus compromisos de acceso a mercados en la OMC. Tomemos el caso de Costa Rica que tiene un arancel promedio real de un 60% para todos sus productos y el máximo permitido es de más de 40%. Claramente los compromisos de la OMC no limitan la política comercial excepto, tal vez, en casos extremos.

Yo diría de manera más general, por lo tanto, que hasta el momento los beneficios del acceso a los mercados que se derivan de la OMC para economías abiertas pequeñas y los mercados de exportaciones de los principales países comerciantes son positivos, pero no tanto como podrían ser por las razones que ya mencioné, razones que esta

misma ronda de negociaciones comerciales ha recibido como mandato de abordarlas y se han abordado aunque aún no se hayan logrado.

También es cierto que, desde el punto de vista de las importaciones, muchas economías abiertas pequeñas han reducido las barreras arancelarias algunas veces de manera importante, pero no se han apoyado en el sistema comercial multilateral para hacerlo. La apertura de mercados ha tendido a ser unilateral y ha asumido tratados preferenciales de comercio. De hecho, en el caso de Costa Rica, más de tres cuartas partes de sus exportaciones serán pronto cubiertas por acuerdos preferenciales. Uno de los principales desafíos que actualmente enfrentan los miembros de la OMC es cómo asegurarse de que la apertura comercial que venga de acuerdos preferenciales tenga sinergia con el sistema de comercio multilateral. Esta sinergia se puede lograr de diferentes maneras: una es garantizar acuerdos comerciales preferenciales de alta calidad que eviten la exclusión de productos o que restrinjan su origen y que limiten su impacto. Y, a mi ver, estos acuerdos comerciales preferenciales -bilaterales o regionales- deberían ser de un alcance y profundidad amplios, aun en aquellos sectores sensibles, abriendo así la posibilidad de juegos dinámicos de apertura comercial. Por ejemplo, la ratificación del CAFTA en Costa Rica

implicó la apertura de sus mercados de telecomunicaciones y seguros a mayor competencia extranjera. Asimismo, el uso de reglas de origen puede generar un complemento a la liberalización multilateral. Otra manera, tal vez más efectiva, para distribuir más equitativamente los beneficios de los acuerdos preferenciales existentes -que ha sido discutida por algunos miembros de la OMC- implicaría la inclusión en tales acuerdos del principio de nación más favorecida, con períodos razonables de ajuste para industrias locales sensibles, si esa fuera la solución

lo que en resumen significa que los nuevos acuerdos preferenciales tendrían una especie de carácter innato que los convertiría en multilaterales después de cierto punto; esto aseguraría una especie de convergencia innata entre la apertura comercial bilateral y multilateral.

Hasta el momento los beneficios del acceso a los mercados que se derivan de la OMC para economías abiertas pequeñas y los mercados de exportaciones de los principales países comerciantes son positivos, pero no tanto como podrían ser...

Permítanme referirme rápidamente a la segunda función del sistema comercial: la creación de reglas. El crear reglas es cada vez más importante para el mundo y para la OMC. A lo largo de los años, los gobiernos han buscado tener realidades económicas que cambien de manera honesta. Todos los miembros de la OMC, grandes y pequeños, se han beneficiado tremendamente con estas reglas, no solo con el tema de la apertura

de los mercados. Yo no proclamo la perfección de la OMC; no todas las reglas son todo lo buenas que podrían ser. Esta es una razón por la cual se están continuamente negociando en rondas comerciales sucesivas. Pero queda claro que las reglas de la OMC constituyen un bien público único el cual, desde mi punto de vista, es una característica muy atractiva y valiosa del sistema multilateral de comercio. Ha probado ser extremadamente valioso en la crisis por la que estamos atravesando. Pero también tenemos que ser cuidadosos de que los acuerdos bilaterales que se inmiscuyan en la creación de reglas bilaterales no creen un plato de espagueti de reglas que se impongan al plato de espagueti que representan los aranceles y las reglas de origen.

En cuanto a la tercera función clave del sistema comercial, que es la de supervisar el cumplimiento de las reglas, el sistema de solución de diferencias de la OMC ha sido ampliamente elogiado por su efectividad en crear reglas para sus miembros, incluyendo a las economías pequeñas y medianas, y su alta tasa de éxito es un testimonio del compromiso de sus miembros en mantener la integridad de las reglas y del sistema de la OMC de manera más general. Y, de hecho, estas reglas son más significativas porque son aplicables a través de respetados procesos legales. Los países grandes y pequeños se han podido beneficiar del sistema de solución de diferencias. Tomen el ejemplo de este país, que ha sido demandante en tres casos y ha presentado consultas en otros cuatro; y lo que es una realidad para Costa Rica lo es también para sus vecinos.

La última función de la OMC que mencioné anteriormente es el promover la cooperación a través de la transparencia y de compartir información, lo que conlleva al beneficio de miembros pequeños y medianos que probablemente no tendrían acceso a la transparencia si no existiera este sistema. Contar con información sobre lo que son las políticas comerciales y sobre cómo cambian, es esencial para valorar la conducta de las políticas de comercio internas. Y, en el tanto esta información esté disponible, se pueden compartir los beneficios entre todos los participantes que desempeñen un papel público. Compartir información también proporciona una base para un diálogo informado entre socios comerciales, la revisión de pares, las consultas y también proporciona internamente -según mostró el ejemplo del examen de políticas comerciales- una buena plataforma para mejores discusiones sobre políticas.

He intentado darles una idea de dónde veo yo las fortalezas de la OMC como vehículo para promover un mejor ambiente comercial para sus miembros, incluyendo pequeñas economías abiertas; y el caso que vine a presentarles es simple para informar la responsabilidad y el compromiso sostenible para lograr que la OMC trabaje para todas las partes. Pero, nuevamente, en San José estoy predicando a los conversos. Costa Rica ha consolidado una reputación por su compromiso serio con el sistema comercial multilateral y gracias en gran medida al fuerte apoyo político en este país y al arduo trabajo de su misión en Ginebra y al nivel superior de conocimiento de su Ministerio aquí en San José.

Déjenme cerrar rápidamente mencionando algunos de los desafíos que creo que enfrentaremos en los meses y años por venir. Primero, la prioridad más inmediata es que los gobiernos tomen las decisiones necesarias para cerrar la Ronda de Doha. Una ronda inconclusa significa

Las reglas de la OMC constituyen un bien público único el cual, desde mi punto de vista, es una característica muy atractiva y valiosa del sistema multilateral de comercio. Ha probado ser extremadamente valioso en la crisis por la que estamos atravesando.

oportunidades económicas desaprovechadas y también creo que significa crecientes costos en la credibilidad de la cooperación multilateral. La Ronda de Doha no es una isla en un mar de oportunidades alternas. El resolver Doha aceleraría otros esfuerzos de cooperación presentes y futuros y no solo en materia de política comercial. Los países no pueden simplemente avanzar a su manera e ignorar los costos de desatender la necesidad de una mayor cooperación internacional. En lo que al comercio se refiere, la crisis económica ha causado estragos. Vimos una reducción del 12% en los volúmenes de comercio del 2009, y el comercio de hecho cayó más que durante el pico de la Gran Depresión. Sabemos que éste es primordialmente el reflejo del colapso en la demanda de bienes, acentuado en Estados Unidos por una escasez bastante extendida en las finanzas comerciales. Las implicaciones de esto en la política comercial han sido una fuente de preocupación en muchos apartados pero hasta el momento la política comercial ha sido fuertemente orientada hacia una postura de apertura con únicamente un sesgo moderado en algunas instancias.

Hoy, el desafío de los gobiernos es permanecer abiertos, independientemente de las presiones proteccionistas que posiblemente persistan si esta nascente recuperación probara ser frágil o si el desempleo siguiera manteniéndose persistentemente alto. Necesitamos seguir siendo vigilantes, mantener los canales de comercio abiertos, y nosotros en la OMC mantendremos constante vigilancia e informaremos sobre el desarrollo de la política comercial.

A menos que podamos completar la ronda en el futuro cercano y mantener los mercados abiertos, cada vez nos parecerá más difícil enfrentar otros desafíos en los que la cooperación internacional es esencial. Esto involucra situaciones tales como el cambio climático, la coherencia entre un régimen de cambio climático y un régimen comercial futuros, y administrar los precios en constante aumento y la escasez de algunas materias primas, asegurando una coherencia equitativa entre enfoques regionales y multilaterales que ya mencioné.

Esta no es una lista completa, pero creo que transmite una urgencia para que todos desempeñemos nuestros papeles para completar la ronda.

Permítanme mencionar también la iniciativa de “Ayuda para el Comercio”, una parte de la cual se enfoca en brindar más apoyo internacional a la construcción de

capacidades en países en vías de desarrollo. Costa Rica y sus vecinos se han beneficiado con esta iniciativa en temas como infraestructura, capacitación sobre normas sanitarias y fitosanitarias, y hay más por venir. Notablemente, depende del aseguramiento de que la capacidad de los donantes se mantenga, especialmente pensando este año en el aumento de capital del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Cada vez más, y probablemente más eficientemente, a medida que se sigue presionando por mayor integración regional, la experiencia sobre “Ayuda para el Comercio” ha mostrado que esta forma de aumentar la capacidad -necesaria para todos los países- se hace más eficientemente a nivel regional, lo cual es verdadero aquí y también es verdadero para una región no muy lejos de aquí que es la región del Caribe.

Déjenme cerrar, finalmente, citando un reciente discurso del Presidente Arias en la Tercera Reunión Ministerial de Caminos a la Prosperidad en las Américas. Usted dijo, Señor Presidente, y lo cito: *“Si todos aspiramos a la prosperidad, entonces no deberíamos bajarnos del tren del libre comercio. Al contrario, debemos asegurarnos de que siempre haya más personas abordando el tren”*. Costa Rica ha sido un ejemplo fiel y yo creo que un cliente bien servido del tren del libre comercio. Y únicamente puedo expresarle mi apoyo a usted, Señor Presidente, para que inste a otros a que se le unan.

Citando un reciente discurso del Presidente Arias...

“Si todos aspiramos a la prosperidad, entonces no deberíamos bajarnos del tren del libre comercio. Al contrario, debemos asegurarnos de que siempre haya más personas abordando el tren”.

Costa Rica ha sido un ejemplo fiel y yo creo que un cliente bien servido del tren del libre comercio... inste a otros a que se le unan.

1.3 Costa Rica y el proceso de apertura económica (Marco Vinicio Ruiz, Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, 2006-2010)

Para Costa Rica es un honor estar celebrando el día de hoy 20 años de ingreso al Sistema Multilateral de Comercio, en conjunto con una serie de personalidades nacionales e internacionales que comparten una visión de desarrollo fundamentada en la apertura de los mercados y en la inserción internacional. Agradezco de antemano que nos acompañen en esta celebración y espero que sea del mayor provecho para todos ustedes.

Para mí es un motivo de orgullo que un país en desarrollo como Costa Rica, sea un ejemplo a nivel internacional, por haber logrado convertir el comercio en un eje fundamental de su política de desarrollo, con miras a alcanzar mejores niveles de vida

de sus ciudadanos. La misma Organización Mundial del Comercio ha resaltado, en su examen de políticas comerciales, la coherencia de la política comercial del país a través de las últimas décadas. Por lo anterior quiero referirme a dos temas. En primera instancia, la génesis del proceso de apertura en nuestro país y algunos de los resultados obtenidos. En segundo lugar mencionaré algunos de los retos que enfrenta Costa Rica en aras de fortalecer el proceso de inserción internacional.

1.3.1 Génesis del proceso de apertura

❖ Etapas del desarrollo económico nacional

Sobre las etapas del desarrollo económico nacional, nuestro país se ha caracterizado por ser una nación orientada hacia el comercio exterior. En el siglo XX el país pasó por varias etapas en su proceso de desarrollo. La primera de ellas consistió en una estrategia agroexportadora, basada en dos productos fundamentalmente: el café y el banano. Sin embargo, las limitaciones del modelo agroexportador, en particular su vulnerabilidad externa, estimularon la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo. Esta segunda etapa comenzó a gestarse a finales de la década de los cincuenta con la adopción en Costa Rica del modelo de la CEPAL de sustitución de importaciones. Empezó entonces un incipiente proceso de industrialización y de integración económica, apoyado en la capacidad de absorción del mercado centroamericano y la existencia de elevados aranceles y barreras no arancelarias a las importaciones provenientes de países fuera del área centroamericana.

La aplicación del modelo de sustitución de importaciones permitió el nacimiento y desarrollo de la industria nacional y tuvo efectos muy importantes sobre el desarrollo económico y social del país, sin embargo, junto a los beneficios también se desarrollaron desajustes importantes, entre los que destacan la dependencia y vulnerabilidad externa, que en lugar de disminuir se incrementó así como el considerable aumento del gasto público y del endeudamiento externo. Todos estos factores contribuyeron para que al final de la década de los setenta se desatara una profunda crisis económica, producto de fenómenos estructurales y coyunturales, internos y externos.

Precisamente con la crisis de finales de los setenta y principios de los ochenta, se inició el proceso de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo: el de promoción de exportaciones y de apertura de la economía. A partir de la aplicación de programas de ajuste estructural se marcó con claridad la nueva ruta del país: insertarse con éxito en la economía internacional. Con ese objetivo se realizaron esfuerzos para lograr la estabilización económica y se buscó la consolidación de un sector exportador más diversificado y competitivo. Para lograrlo se crearon instituciones de apoyo, se desmanteló la protección arancelaria y se implementaron políticas e instrumentos de fomento a las exportaciones y a la inversión extranjera directa.

Si bien la etapa de promoción de exportaciones inició con los programas de ajuste estructural luego de la crisis de inicios de los 80, a partir de 1994 el país avanzó hacia un esquema de mayor apertura y liberalización que ha permitido aprovechar aún más las ventajas del libre comercio.

El éxito de Costa Rica en estas dos últimas etapas está estrechamente relacionado con la integración de Costa Rica al Sistema Multilateral de Comercio. A través de este sistema y el desarrollo de sus rondas se da un proceso de consolidación de aranceles que garantiza el acceso más fácil a los mercados y asegura que los países no puedan realizar incrementos repentinos en los mismos e imponer otras restricciones al comercio. Por su parte, en los servicios los países asumen compromisos importantes en algunos sectores que promueven un mayor nivel de comercio en esta área. En general, con el Sistema Multilateral se da el establecimiento de un marco de reglas uniformes que brindan seguridad jurídica al productor, al inversionista, al exportador y al importador.

❖ Algunos resultados a resaltar en el proceso de apertura

A partir del modelo de promoción de exportaciones y la apertura y liberalización comercial, Costa Rica ha logrado resultados muy positivos. La inserción en la economía mundial, medida a través del índice de apertura comercial, aumentó dramáticamente. Pasamos de niveles cercanos al 40% en la década de los sesenta a niveles que superan el 100% en la actualidad.

Al lado de la expansión de nuestro comercio internacional se diversificaron nuestras exportaciones. El café y el banano, productos estrella en el pasado, pasaron de representar un 72% del total exportado en 1963 a un 9% en el 2009, mientras las exportaciones no tradicionales aumentaron sustancialmente su participación, al pasar de un 12% en 1963 a un 91% en el 2009.

En el campo de la inversión también hemos alcanzado logros importantes. El ingreso de capitales extranjeros ha crecido a lo largo de los últimos quince años, a excepción del año pasado-periodo de crisis- hasta llegar a niveles cercanos a los 2,000 millones de dólares en el año 2008. Este flujo de divisas ha servido no sólo como motor de crecimiento sino también como apoyo a la estabilidad macroeconómica del país por medio de su contribución a la balanza de pagos.

Otro logro tiene que ver con el tema de innovación y competitividad. Según el Reporte de Competitividad Global para el periodo 2009-2010,

A partir del modelo de promoción de exportaciones y la apertura y liberalización comercial, Costa Rica ha logrado resultados muy positivos.

La inserción en la economía mundial, medida a través del índice de apertura comercial, aumentó dramáticamente. Pasamos de niveles cercanos al 40% en la década de los sesenta a niveles que superan el 100% en la actualidad.

Costa Rica mejoró su posición competitiva en 4 escalafones, ubicándose en el lugar 55 de un total de 133 países. En América Latina, Chile (30) es el país mejor clasificado, seguido por Costa Rica (55), Panamá (59) y México (60).

El ICG pone de relieve el entorno institucional de Costa Rica, bastante bueno (47^a), educación de calidad a todos los niveles (29^a de la educación primaria y 44 para la educación superior y capacitación), y la sofisticación de sus negocios (41^a) y potencial de innovación (34^a) como áreas de la fuerza.

En el mismo se señala, que Costa Rica ha pasado de la producción de *commodities* a productos de mayor valor agregado y que ha sido exitosa en desarrollar el sector de alta tecnología.

Nuestro país lo ha hecho bastante bien, sin embargo es claro que hay una serie factores en los que se deben de avanzar para consolidar el proceso de inserción internacional y aumentar la competitividad país. En este camino el Sistema Multilateral debe responder a las necesidades de un país en desarrollo como el nuestro.

1.3.2 Retos de Costa Rica para fortalecer el proceso de inserción internacional

Tomando como base lo anterior quiero referirme a algunos retos que debe enfrentar Costa Rica para fortalecer el proceso de inserción y en los cuales la agenda multilateral debe jugar un rol muy importante.

❖ Mejora en el clima país

Uno de los desafíos que enfrenta Costa Rica es consolidar una estrategia que mejore el clima para los negocios, de tal forma que se pueda seguir aumentando los flujos de inversión y haciendo más competitiva la producción local. Según el mismo Índice de Competitividad Global Costa Rica debe poner esfuerzos en el área macroeconómica, en la infraestructura y en relación a las rigideces burocráticas.

Es claro que se han dado pasos importantes en esta dirección, pero aún quedan esfuerzos por hacer en términos de facilitación de trámites, infraestructura portuaria, ferroviaria y vial, educación técnica, entre otros.

❖ Mayor impacto en transferencia de tecnología, conocimiento e innovación

Aunado a lo anterior, el país debe lograr un mayor impacto en transferencia de tecnología, conocimiento e innovación en su producción local, tanto de bienes como de servicios. En los últimos años la presencia en Costa Rica de industrias de alta tecnología han provocado los primeros pasos tendientes a crear transferencia

Algunos retos que se deben enfrentar para fortalecer el proceso de inserción, donde la agenda multilateral puede jugar un rol muy importante, son:

- ✓ *Consolidar una estrategia que mejore el clima para los negocios, aumentando los flujos de inversión y haciendo más competitiva la producción local*
- ✓ *Lograr un mayor impacto en transferencia de tecnología, conocimiento e innovación en la producción local de bienes y servicios*
- ✓ *Seguir avanzando en la explotación de los sistemas de propiedad intelectual, como herramientas para el crecimiento económico y social*
- ✓ *Potenciar la relación entre el comercio y el ambiente a través de la reducción o eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos*

tecnológica de conocimientos de forma pragmática. Ejemplos de esta situación son muy claros en los diversos encadenamientos productivos de empresas de capital costarricense en sectores tales como; electrónica, automotriz, productos médicos, industria espacial, entre otros.

La interacción con las compañías nacionales depende, por una parte, del tipo de inversión extranjera directa que se atraiga al país, y por otra, de la capacidad de absorción de los conocimientos y la tecnología por parte de las locales. El camino para lograrlo ese mayor nivel de encadenamiento será por la vía de generación de un mayor valor agregado.

El compromiso debe ser crear un sistema de innovación científica y tecnológica, de la mano con el modelo anterior, que estimule la atracción de inversiones extranjeras en sectores con mayor sofisticación tecnológica. Por esta razón, en las últimas negociaciones comerciales con China y Singapur este es un elemento que hemos querido rescatar a través de Acuerdos de Cooperación.

Otro elemento, importante para lograr ese mayor impacto en transferencia de tecnología e innovación, es fomentar la investigación y desarrollo en nuestro país. Considero que el país ya está preparado para avanzar, a través de un proceso planificado y sistemático, en la cadena de valor.

Las características propias del país para poder albergar inversiones intensivas en investigación y desarrollo se refieren a la disponibilidad de una infraestructura de investigación de alto nivel y a la disponibilidad de personal altamente capacitado. Adicionalmente, las empresas esperan encontrar un sistema nacional de innovación muy dinámico, en el que haya una fuerte interacción entre las empresas y las organizaciones productoras y difusoras de conocimiento, como lo son las universidades y los centros de investigación, entre otras.

Otros elementos relevantes para la decisión de una empresa de establecer una inversión adicional en investigación y desarrollo están relacionados con los incentivos, el régimen de propiedad intelectual, la calidad de vida, la disponibilidad de una masa crítica, los trámites

y procedimientos para el establecimiento y operación de una empresa, la existencia de una infraestructura que promueva y facilite la investigación, entre otros. Este Ministerio se ha dado a la tarea de avanzar en estas áreas, tal como lo es el tema de propiedad intelectual, en el cual ya contamos con una legislación acorde a estándares internacionales. (Ejemplo de PROCURVE-HP)

❖ **Propiedad Intelectual e Innovación**

De la mano de los retos que he mencionado anteriormente, se debe de seguir avanzando en la explotación de los sistemas de propiedad intelectual. Es sabido que estos sistemas constituyen herramientas para el crecimiento económico y social. El sistema multilateral ha constituido una gran plataforma para la homogenización de estándares en esta materia a nivel internacional. Al momento de su constitución, se logró alcanzar un equilibrio entre los intereses de los titulares de los derechos, la sociedad y los consumidores. 20 años después los países hemos acumulado experiencia, y hemos presenciado cambios sin precedentes en la tecnología, en los modelos de negocios de las industrias y el tipo de uso que hacen los usuarios y la sociedad de estos recursos gracias a los avances tecnológicos. Estos cambios y experiencia acumulada deben ser tomadas en consideración para seguir propiciando el crecimiento económico, el avance en la cadena de valor de los países en desarrollo, y la facilitación del comercio. En Costa Rica hemos entendido la importancia de extraer el valor intrínseco que ofrecen los sistemas de propiedad intelectual con el objetivo de promover la creatividad y la innovación que se correlaciona directamente al crecimiento de las industrias intensivas en conocimiento y en tecnología.

Asimismo, es importante repasar el equilibrio que los sistemas actuales ofrecen a los usuarios y a los generadores de la propiedad intelectual, como se ha venido haciendo en temas específicos en la Ronda Doha. Esta revisión objetiva y crítica del sistema es esencial para seguir facilitando el comercio en vista de los cambios tecnológicos y de los modelos de negocios actuales y los que se avecinan.

❖ **Comercio y medio ambiente**

Un tema central dentro la estrategia de desarrollo del país es la sostenibilidad. Costa Rica ha invertido una gran cantidad de recursos para lograr un modelo de desarrollo sostenible. Por otra parte, la economía mundial está cambiando aceleradamente hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono. En este contexto, la reducción del impacto ambiental de los bienes y servicios producidos a nivel nacional, se convertirá en un importante elemento de competitividad a nivel internacional. La tendencia hacia la generación de mercados más amplios de bienes y servicios sostenibles, es clara. Costa Rica ha realizado una importante inversión en materia ambiental en los últimos veinte años, y además tiene un compromiso internacional con ser un país Carbono-Neutral al año 2021. Estos esfuerzos deben capitalizarse y convertirse en ventajas competitivas para el país.

El tema del comercio y el medio ambiente no es ajeno a las actuales negociaciones de la Ronda Doha. Existe un mandato de potenciar la relación entre el comercio y el ambiente a través de la reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos. Según el mandato de Doha, esta liberalización debe considerar e impulsar el desarrollo y acceso a mercados de los países en desarrollo. Este es un tema al que debemos dar seguimiento, ya que si se logra una negociación balanceada, puede traernos oportunidades comerciales importantes.

Por otra parte, también consideramos que debe ponerse atención al tema de la coherencia que debe existir entre las disciplinas comerciales y las medidas económicas que se tomen para promover economías bajas en carbono. Sin duda, creemos que la forma de lograr una economía eficiente en la reducción de las emisiones de carbono, no es crear nuevas formas de proteccionismo comercial. Sin embargo, también creemos que la discusión sobre el tema de la liberalización de bienes y servicios ambientales puede ser muy positivo para el país. Costa Rica tiene las condiciones necesarias para aprovechar los cambios que se están dando y hacer de este tema una oportunidad que le permita una ventaja competitiva en los mercados internacionales. Pero debemos saber prepararnos adecuadamente como país, generando las políticas y condiciones necesarias para aprovechar estos cambios.

Finalmente, quiero terminar mis palabras diciendo que indiscutiblemente los países pequeños como Costa Rica sólo pueden crecer económicamente en forma sostenida, crear empleos y reducir la pobreza, si profundizan su integración con la economía mundial. Somos creyentes que para lograr este objetivo es necesario seguir manteniendo un liderazgo en el Foro de la OMC y en las negociaciones que en el mismo se gestan.

Tenemos la responsabilidad de no dar por sentada la apertura del sistema mundial de comercio, y más bien seguir trabajando arduamente en el sendero de la liberalización comercial. Por el bienestar de nuestro país, no podemos permitir que el comercio mundial se convierta en una de las víctimas de la recesión. Por ello, estamos convencidos que es fundamental brindar un nuevo impulso a la Ronda Doha, ya que su conclusión ambiciosa y equilibrada generará una mayor integración a la economía mundial y por ende, un mayor desarrollo económico y humano.

Agradezco a Pascal Lamy la confianza que ha tenido en nuestro país y quiero reiterarle el apoyo que tiene por parte nuestra, en el avance de dichas negociaciones.

“Indiscutiblemente los países pequeños como Costa Rica sólo pueden crecer económicamente en forma sostenida, crear empleos y reducir la pobreza, si profundizan su integración con la economía mundial. Somos creyentes que para lograr este objetivo es necesario seguir manteniendo un liderazgo en el Foro de la OMC y en las negociaciones que en el mismo se gestan”.- Marco Vinicio Ruiz

2. SESIÓN 1 - COSTA RICA: 20 AÑOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

2.1 Intervención de la Sra. Anabel González, Ex Directora de la División de Agricultura y Productos Básicos de la OMC, Ex Viceministra y Ex Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica

20 años no es nada, decía aquella famosa canción de Carlos Gardel. Sin embargo, eso no es del todo cierto. En mi caso, hace 20 años no tenía lo más importante que tengo hoy: dos hijas maravillosas. Asimismo, en una nación joven como la costarricense, **20 años es un período de tiempo importante**, más aun si durante esos 20 años se ha producido una transformación tan significativa como la que ha vivido la economía de Costa Rica y, en particular, su estructura de comercio exterior entre 1990 y el 2010.

El cambio ha sido cuantitativo. Las exportaciones de bienes y servicios se han multiplicado casi por 7 y su composición ha cambiado, destacándose la manufactura de zona franca como la parte más significativa de esas exportaciones. **El cambio también ha sido cualitativo.** Mientras que en 1994 el 36.2% de las exportaciones eran intensivas en recursos naturales, en el 2008 el 38.1% tenían una base científica. En efecto, se ha avanzado hacia una mayor complejidad del tipo de producto o del proceso de producción y hacia una mayor sofisticación de los servicios prestados desde Costa Rica. En el sector agrícola también ha habido cambios importantes: Costa Rica es hoy el quinto exportador per cápita de productos agroindustriales en el mundo. Es claro que enfrentamos retos, pero es claro también que **ha habido un cambio muy importante y que este cambio ha tenido un impacto muy positivo** en la calidad de vida de muchos costarricenses, quienes han encontrado en el comercio nuevas y mejores oportunidades de empleo, de ingresos, de producción y de consumo.

Esta transformación no ha sido resultado de la casualidad. Diversos factores han incidido sobre lo que hemos alcanzado hasta la fecha, entre los que destacan **las políticas de comercio exterior y de inversión extranjera.** En efecto, durante estos 20 años, con altos y bajos sin duda, el país ha seguido políticas relativamente consistentes tendientes a promover y consolidar la internacionalización de la economía. Costa Rica comprendió, como frecuentemente nos lo ha recordado a lo largo de estos años don Eduardo Lizano -líder intelectual y actor principal de este proceso- que su mercado interno era demasiado pequeño como para alcanzar las economías de escala y los niveles de especialización necesarios para lograr el crecimiento y el desarrollo que tanto anhelamos.

A la par de la atracción de la inversión extranjera y la promoción de las exportaciones, la política de comercio exterior de **Costa Rica ha utilizado y utiliza cuatro instrumentos para insertar al país en el mundo**, de conformidad con las circunstancias del momento: la apertura unilateral, la integración centroamericana, los tratados de libre comercio y la participación en el sistema multilateral de comercio. Aun cuando en la práctica los resultados alcanzados obedecen a la interacción de todos estos instrumentos, el día de hoy quisiera reflexionar específicamente sobre lo que ha significado para Costa Rica la participación en el sistema multilateral de comercio.

El sistema multilateral de comercio, englobado primero en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, a partir de 1995, en la Organización Mundial de Comercio (OMC) es un complejo entramado de reglas y disciplinas que establece un marco para que 153 países Miembros comercien entre sí, brindando seguridad a sus intercambios y promoviendo una mayor liberalización económica. Es, asimismo, una institución liderada por sus Miembros que vela por la aplicación de estas normas, brinda un foro para la negociación de nuevos acuerdos, aplica un mecanismo para solventar conflictos comerciales, examina periódicamente el régimen comercial de sus Miembros y brinda asistencia técnica a los países en desarrollo con el objetivo de facilitar su incorporación plena al sistema. En cada una de estas áreas podemos apreciar el impacto de la OMC para Costa Rica.

En primer término, el GATT originalmente y los acuerdos de la OMC después -así como las cerca de 30.000 páginas de listas de concesiones de los países Miembros- establecen las reglas y condiciones que norman el comercio en las áreas de bienes y servicios, así como en relación con los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Este marco permite que los intercambios entre los países se rijan no por la fuerza del más grande o el poder del más rico, sino por el imperio de la ley. La estabilidad y seguridad que el sistema ha traído, acompañado de la liberalización tan significativa que ha generado a lo largo de los años, contribuye a que tengamos hoy un mundo mucho más próspero y dinámico, en el que el comercio ha sido el motor principal del crecimiento económico y ha abierto oportunidades para la participación cada vez más relevante de nuevos actores en el escenario internacional. Contribuye también a que tengamos un mundo más pacífico pues, como lo decía don Oscar Arias hace unos días, “la amistad de los pueblos (...) avanza más por cada contenedor que se descarga en un puerto, por cada vuelo

✓ *En una nación joven como la costarricense, 20 años es un período de tiempo importante... en el que ha habido un cambio cualitativo y cuantitativo que ha tenido un impacto muy positivo en la calidad de vida de muchos costarricenses, quienes han encontrado en el comercio nuevas y mejores oportunidades de empleo, de ingresos, de producción y de consumo.*

✓ *Las políticas de comercio exterior y de inversión extranjera han incidido en esta transformación.*

internacional que aterriza en una terminal, por cada inversionista extranjero que funda su empresa en un lugar nuevo”⁸¹. Es claro que la OMC es un bien público global.

En esta encarnación, el sistema multilateral de comercio ha servido bien a Costa Rica, entre otros, porque el crecimiento y desarrollo de todo país, en particular de los más pequeños, depende de la existencia de un mundo pacífico y próspero. Ahora, más concretamente, el conjunto de disciplinas de la OMC, basado sobre los principios de trato nacional y nación más favorecida, garantiza a Costa Rica que sus exportaciones de bienes y servicios estarán sujetas a reglas claras y justas en los mercados de destino.

Desde otra perspectiva, a los demás socios Rica aplicará esas importaciones. Para normas, el país tuvo importantes en su exterior, que pasaron eliminación de las prohibiciones a la productos agrícolas ochenta y principios de reformas importantes valoración aduanera y intelectual.

Muchos de estos cabo como parte de los Uruguay de comerciales. Todavía acabamos de cambio normativo Costa Rica derivado de OMC, a saber, la de zona franca, aprobada el pasado mes de diciembre. Todo esto ha contribuido de manera significativa al mejoramiento, modernización y transparencia del régimen de comercio exterior costarricense en muchas áreas, lo cual es importante porque fortalece el Estado de Derecho -aspecto fundamental en el camino al desarrollo- y porque contribuye a mejorar el clima de negocios y, con ello, a la atracción de inversión extranjera.

Costa Rica ha utilizado y utiliza cuatro instrumentos para insertar al país en el mundo: la apertura unilateral, la integración centroamericana, los tratados de libre comercio y la participación en el sistema multilateral de comercio.

esto también garantiza comerciales que Costa mismas reglas a sus poder aplicar esas que hacer cambios régimen de comercio desde por la restricciones y importación de vigentes en los años los noventa, hasta por en materia de de propiedad

cambios se llevaron a resultados de la Ronda negociaciones hoy, 15 años después, implementar el último pendiente que tenía los acuerdos de la reforma del régimen

⁸¹ Oscar Arias Sanchez, “El Tren de la Prosperidad”, 4 de marzo del 2010, en http://www.casapres.go.cr/index.php?option=com_k2&view=item&id=385:el-tren-de-la-prosperidad&Itemid=11.

En segundo término, la OMC brinda un foro para continuar avanzando en la liberalización de mercados mediante la negociación comercial. En el caso de Costa Rica, esto ha representado beneficios concretos no solo con los resultados de la Ronda Uruguay, sino con otros procesos, como la negociación del Acuerdo de Tecnología de la Información en 1996, el que, a través de la eliminación de aranceles a los productos de tecnología de la información, contribuyó a consolidar la participación de Costa Rica en las cadenas globales de suministro de estos bienes. Así, mientras que las exportaciones de bienes de alta tecnología representaban en 1997 el 14% de nuestras exportaciones manufactureras totales; en el 2009 representaron el 45%, convirtiendo a Costa Rica en el tercer país en el mundo -después de Malasia y Singapur- en contar con un peso tan grande de la alta tecnología en sus exportaciones industriales. También ha sacado provecho Costa Rica de los procesos de adhesión de distintos países a la OMC para mejorar las condiciones de acceso de productos de su interés a socios tan diversos como China o Panamá, en estos casos para beneficio del sector agropecuario nacional.

En este campo, sin embargo, es necesario indicar que, en este momento, la OMC o, más bien, sus Miembros, están en deuda porque el mundo y Costa Rica necesitan con urgencia la conclusión de la Ronda Doha de negociaciones comerciales. Jan Tumlir, el primer Director de Investigación del GATT señaló que “como ningún gobierno puede atacar el proteccionismo por sí solo, el único remedio para el futuro reside en las negociaciones comerciales para que, al menos los gobiernos de los países industrializados, puedan apoyarse mutuamente para resistir ante el proteccionismo”⁸². Se trata no solo de que la Ronda Doha tiene un paquete sobre la mesa que podría añadir cerca de US\$280.000 millones anuales al PIB mundial⁸³, sino que el fortalecimiento del sistema multilateral es fundamental para combatir las presiones proteccionistas, particularmente en el contexto de la crisis económica global.

⁸² Jan Tumlir, Statement on Protectionism to SOMC, mimeo.

⁸³ Hufbauer, Schott y Wong, Figuring Out the Doha Round, Op-ed in Vox-EU.org, 22 February 2010, en <http://www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=1493>.

El impacto de la OMC para Costa Rica se puede apreciar en cinco áreas:

- ✓ *El conjunto de disciplinas, basado sobre los principios de trato nacional y nación más favorecida, garantiza que las exportaciones de bienes y servicios estarán sujetas a reglas claras y justas en los mercados de destino.*
- ✓ *Como foro para continuar avanzando en la liberalización de mercados mediante la negociación comercial, ha representado beneficios concretos con los resultados de la Ronda Uruguay y de otros procesos, como la negociación del Acuerdo de Tecnología de la Información (que contribuyó a consolidar la participación de Costa Rica en las cadenas globales de suministro de estos bienes).*
- ✓ *El sistema de solución de diferencias permite que cualquier país pueda demandar el cumplimiento de las reglas que todos deben respetar (Costa Rica ha hecho uso del sistema, como demandante, en cuatro casos y como tercera parte en nueve de ellos).*
- ✓ *Como foro que promueve la transparencia en relación con el régimen comercial de sus Miembros, brinda acceso a un cúmulo de información muy valiosa a la que, de otro modo, sería muy difícil o muy caro acceder.*
- ✓ *Es una fuente de mejoramiento de la capacidad institucional de sus Miembros en vías de desarrollo, especialmente a través de la asistencia técnica y la cooperación.*

Costa Rica busca que la Ronda Doha asegure nuevos flujos comerciales en el sector agrícola mediante el acceso mejorado a los mercados, la reducción de las subvenciones internas que causan distorsión y la eliminación de los subsidios a la exportación. A su vez, apoya la mejora del acceso a mercados para las mercancías no agrícolas, a través de reducciones arancelarias, así como la disminución de los obstáculos técnicos al comercio. El país busca optimizar los trámites de aduanas y agilizar los trámites administrativos en el marco de las negociaciones sobre facilitación del comercio. El fortalecimiento de otras reglas, como las de antidumping, debe servir para limitar su uso abusivo y permitir también el aprovechamiento de un acceso mejorado a los mercados. Finalmente, Costa Rica apoya los trabajos de revisión del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC para aclararlo y mejorarlo.

La Ronda Doha es ciertamente compleja: son muchos países, no es fácil avanzar con el esquema de toma de decisiones de la organización, ni con el principio de que la negociación es un “todo único”. Dicho esto, sin embargo, **la principal carencia de la Ronda es liderazgo decidido y compromiso político.** Y aquí la responsabilidad recae en los países más grandes, que son los que pueden y deben asumir el liderazgo en el proceso. Esto es aplicable a los grandes desarrollados, a quienes compete tener la visión para entender lo que está en juego y la valentía para alcanzarlo. Pero se aplica también a las economías emergentes que, junto a sus legítimas aspiraciones de lograr una mayor presencia en el escenario internacional, deben estar

listos también para asumir su cuota de responsabilidad en la tarea de fortalecer el sistema multilateral de comercio. Con aferrarse a las barreras del pasado e impedir el avance de la Ronda flaco favor se hace a tantos países pequeños y pobres que, como Costa Rica, necesitan del comercio como única opción de crecimiento y desarrollo.

En tercer término, la OMC cuenta con un sistema de solución de controversias que permite que cualquier país pueda demandar el cumplimiento de las reglas que todos deben respetar. Este sistema, si bien de difícil utilización y, en algunos casos, de lenta respuesta, es el sistema de derecho internacional más efectivo para la solución de conflictos, que ha resuelto, sobre la base de la ley, casos técnicamente muy complejos, de gran sensibilidad política y que han involucrado miles de millones de dólares. La valiosa jurisprudencia que se ha generado con el paso del tiempo ha clarificado el contenido de los acuerdos y ha contribuido a que el sistema cumpla también una importante función de disuasión, ayudando a los gobiernos a resistir las presiones para imponer medidas de protección que ya han sido condenadas en otros casos.

Costa Rica ha hecho uso del sistema, como demandante en cuatro casos y ha participado como tercera parte en nueve de ellos. Ahora, más allá del número, interesa resaltar la importancia de dos de estos casos. El primero de ellos es la demanda interpuesta por Costa Rica contra Estados Unidos por la adopción de restricciones arbitrarias contra las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica. Estas restricciones afectaban poco más de \$100 millones de exportaciones y, con ello, el empleo de muchos costarricenses. Para defender sus intereses, Costa Rica se convirtió en 1995 en el primer país pequeño en demandar a los Estados Unidos en un sector de gran sensibilidad para ese país. El caso fue todo un proceso de aprendizaje no solo de lo que implica, desde la perspectiva técnica, la utilización del sistema, sino también de las presiones políticas que es necesario resistir para conducir el caso hasta el final. El panel falló a favor de Costa Rica, lo cual fue posteriormente confirmado por el Órgano de Apelación de la OMC. Pocos meses después, Estados Unidos dejaría sin renovar las restricciones que pesaban sobre la ropa interior, permitiendo así nuevamente el ingreso a su mercado. Este se convirtió en el primer caso de texto para mostrar que el sistema funciona para los países pequeños.

El segundo caso -o, más exactamente, el segundo grupo de casos- se relaciona con la famosa lucha emprendida por Costa Rica en conjunto con varios países latinoamericanos contra la Comunidad Europea por la adopción del régimen único de importación de banano. Este proceso, a diferencia del anterior, muestra las limitaciones del sistema pues, si bien se convirtió en un elemento fundamental para fortalecer la posición de estos países para negociar con la Comunidad la modificación de ese régimen, ¡tomó veinte años para alcanzarse! Hay que reconocer que este era un caso particularmente complejo porque involucraba una carga histórica muy pesada y había muchos millones de dólares en juego, pero aun así, para un país pequeño -o grande- esperar veinte años es mucho tiempo. Tengo que decir, sin embargo, que, en

ausencia de OMC, ¡ni 40 años habrían sido suficientes para lograr la reforma del régimen europeo!

En cuarto término, la OMC es un foro que promueve la transparencia en relación con el régimen comercial de sus Miembros. Esto lo hace, fundamentalmente, a través del mecanismo de examen de políticas comerciales, al que debe someterse cada uno de ellos regularmente, cada cierto número de años, así como a través de las notificaciones que cada Miembro debe realizar, de conformidad con los requerimientos de cada uno de los acuerdos cubiertos. Ambos instrumentos son valiosos pues permiten a Costa Rica y a los demás países tener acceso a un cúmulo de información muy valiosa a la que, de otro modo, les sería muy difícil o muy caro acceder. Estos instrumentos y el uso que se hace de ellos podrían, sin embargo, ser potenciados significativamente, de modo que, en el caso de los primeros, pueda maximizarse su función evaluadora y, en el caso de los segundos, se cumpla en tiempo con el deber de notificación.

Finalmente, la OMC es una fuente de mejoramiento de la capacidad institucional de sus Miembros en vías de desarrollo, especialmente a través de la asistencia técnica y la cooperación. Esta capacitación, de la cual Costa Rica se ha beneficiado, es vital, por una parte, para fortalecer la capacidad de estos países de participar efectivamente en el sistema, pero es también muy importante desde la óptica de mejorar e incrementar el capital humano en el campo del comercio exterior. Conocer y comprender las reglas y disciplinas del sistema multilateral de comercio es indispensable para desempeñarse no solo en la OMC, sino en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales, participar en esquemas de integración regional o diseñar los regímenes nacionales de comercio exterior. Por ello Costa Rica debe abocarse continuamente al estudio riguroso y profundo de estos acuerdos. En este sentido, la cooperación brindada por la OMC al país a lo largo de los años ha sido y continúa siendo de gran valor.

El impacto positivo de la OMC en Costa Rica ocurre, en buena parte, por las características del sistema mismo, pero se relaciona también con el uso que el país ha sabido hacer de él. La OMC es un foro complejo, sus acuerdos son muchos y no siempre de fácil comprensión y su membresía es amplia y variada. Eso hace que muchos países en vías de desarrollo no comprendan la importancia de participar en la organización, no puedan o no se atrevan a hacerlo. De allí, también, nace parte de la oposición al sistema. Esto es un error. El sistema multilateral de comercio debe ser la columna vertebral de la política comercial de todo país pequeño. Ello no implica que los países no deban aplicar otros instrumentos comerciales para lograr sus objetivos; ciertamente, así deben hacerlo sobre la base de la flexibilidad y el pragmatismo para poder avanzar en la internacionalización de la economía. Pero, aun cuando la OMC pueda parecer lejana o las posibilidades de influir en el sistema pocas, la importancia

El impacto positivo de la OMC en Costa Rica ocurre, en buena parte, por las características del sistema mismo, pero se relaciona también con el uso que el país ha sabido hacer de él.

de un sistema multilateral fuerte y consolidado para un país pequeño es tan grande, que no tiene opción más que organizarse y prepararse para participar activamente en el mismo, como creo lo ha hecho, y deberá continuar haciéndolo, Costa Rica.

En efecto, Costa Rica es parte de varias alianzas que defienden distintos tipos de intereses, según el tema de negociación: Grupo Cairns, que dirige Australia y defiende la liberalización del comercio agrícola; Grupo de Productos Tropicales que dirige Costa Rica y promueve la apertura de mercados para los productos agrícolas tropicales; Grupo Colorado, que apoya la modificación de reglas de la OMC para facilitar el comercio y otros. Costa Rica forma parte de un nuevo grupo de “Amigos del Sistema”, formado por algunos países que han comenzado a trabajar para explorar posibles puntos de acuerdo entre ellos, que puedan ser propuestos al resto de los Miembros.

Es muy importante resaltar que Costa Rica es parte del “Green Room” desde hace más de quince años. Este grupo no es una alianza, sino una especie de “Consejo de Seguridad de la OMC” en el que no se vota y para el que no hay reglas sobre quienes pueden participar. Son unos 25 países de los 153 Miembros, incluidos la Unión Europea, Estados Unidos, y los demás países desarrollados, las economías en transición, los coordinadores de algunos grupos regionales y unos pocos países más, como Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, Egipto, Sudáfrica, Corea, Chile y Costa Rica. En el *Green Room* se consultan antes decisiones, procedimientos de negociación y se “precocinan” acuerdos. La pertenencia de Costa Rica a este consejo es un logro importante, pero sobre todo algo que se debe buscar mantener.

“Solo la participación seria, preparada y consistente puede permitir que Costa Rica siga manteniendo en esta organización un lugar destacado para la defensa de sus intereses comerciales, mucho más grande que el que su poder político o económico le depararía. Eso es lo que anhelo para Costa Rica en este foro para los próximos 20 años”.- Anabel González

La OMC tiene muchos retos a futuro, siendo la conclusión de la Ronda Doha el más inmediato, pero abarcando temas tan importantes como la evaluación del mecanismo de toma de decisiones, la forma de avanzar en la liberalización del comercio hacia futuro, la “multilateralización” de los acuerdos regionales, las respuestas ante la crisis económica global, el impacto comercial de los esfuerzos de mitigación del cambio climático, la incorporación plena del sector energético a las reglas del sistema, y otros.

Costa Rica también tiene desafíos importantes hacia el futuro en el campo comercial en cada uno de los pilares de su política comercial, a saber la negociación, la aplicación y el aprovechamiento de su engranaje comercial.

Frente a la OMC, nuestro reto más importante es mantener e incrementar nuestra capacidad para hacer uso efectivo del sistema. Ser miembro de la OMC, sin tener capacidad para ejercer la membresía, es una oportunidad perdida. Y ejercer la membresía activa y dignamente requiere de un esfuerzo sostenido en el tiempo pues la credibilidad no viene dada ni con el carne de Miembro ni con el pago de la cuota de mantenimiento: solo la participación seria, preparada y consistente puede permitir que Costa Rica siga manteniendo en esta organización un lugar destacado para la defensa de sus intereses comerciales, mucho más grande que el que su poder político o económico le depararía. Eso es lo que anhelo para Costa Rica en este foro para los próximos 20 años.

2.2 Intervención del Sr. Osvaldo Rosales, Director División Comercio Internacional e Integración Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas (CEPAL)

Buenas tardes. Es un grato, grato placer estar nuevamente en San José donde tengo grandes y queridos amigos. Este evento coincide no sólo con cerrar un ciclo de 20 años para Costa Rica, sino -con mucha modestia y humildad y en otro plano en mi propia carrera-, porque da la coincidencia que en este evento estuvo presente en la mañana Pascal Lamy, y yo debuté negociando por Chile con la Unión Europea y Pascal Lamy era la contraparte ministerial; y mi segunda negociación fue con Estados Unidos y compartimos la negociación con Peter Allgeier; luego Peter fue reemplazado por Regina Vargo, contraparte de Costa Rica en la negociación con Estados Unidos; de manera que este también es un momento muy especial de reencuentro con amigos, de reencuentro con colegas.

Agradezco la invitación que me extendieron amablemente el Ministro Marco Vinicio Ruiz y la Viceministra Amparo Pacheco y, además, es muy grato coincidir también con dos futuras ministras -Anabel González y Gloria Abrahams- a quien también, en otros momentos de la vida, nos hemos topado.

Bien, cuando vi el programa pensé “hay dos líneas”: una, la del sistema multilateral de comercio y dos, los desafíos en el sistema de comercio internacional. Pensando que iba a estar Pascal Lamy, pensando que también hay luego la presencia de Patrick Low y que iban a hablar el Ministro y Anabel; es claro que no tenía mucho sentido que yo hablara ni del sistema multilateral ni de Costa Rica. Entonces voy a optar por hablar sobre lo que mi opinión son las principales tendencias que se han dado en estos 20 años y cómo han afectado a Costa Rica, o cómo Costa Rica ha aprovechado dichos eventos.

Parto destacando que Costa Rica es un caso interesante de gradual internacionalización con muchos logros y su experiencia arroja, creo, importantes lecciones para el resto de América Latina. Costa Rica entendió hace mucho tiempo que

para una economía pequeña, el comercio exterior es una palanca fundamental de crecimiento y de desarrollo, acompañado de las políticas necesarias de transformación productiva, de innovación, y de competitividad y que, por lo tanto, la apuesta radica en cómo mejorar la calidad de esa inserción en la economía mundial. Aplicado al caso costarricense -con una red de acuerdos comerciales bastante importante hoy día-, la tarea parece ser cómo administrar esos acuerdos, cómo sacarles el mejor provecho posible, en una alianza pública o privada, bien articulada, que permita estimular también la convergencia entre las distintas agencias de gobierno, para trabajar de un modo mancomunado en las tareas de innovación, competitividad y desarrollo exportador.

Partamos con estas tendencias. Lo primero, en palabras del célebre historiador británico Eric Hobsbawm, es recordar que según él, el siglo XX fue el siglo más corto de la historia porque terminó en 1991 con la disolución de la Unión Soviética y la desintegración del antiguo campo socialista ya iniciada en el año 89 con la caída del Muro de Berlín. Como consecuencia, en las últimas dos décadas -y ésta es la primera gran tendencia- el sistema económico de mercados ha dominado -sin contar las veces- en el mundo, si bien con importantísimas variaciones regionales y nacionales. No hay alternativas, pero ciertamente Suecia y Haití no son lo mismo. La globalización se ha intensificado con la incorporación activa de al menos un 40% de la población mundial a ese mercado internacional, con China, India, Rusia y el antiguo campo socialista. Esto es, cómo dice un amigo, equivalente a que en estos 20 años le hubiésemos agregado un segundo piso a la economía mundial. Por cierto, se generan desafíos, dificultades, nuevos escenarios; algunos de ellos los veremos.

Segunda gran tendencia: la intensidad del cambio tecnológico, que sigue siendo una de las principales macro tendencias del escenario internacional, toda vez que altera drásticamente el mapa de los intercambios comerciales, definiendo nuevos ganadores y perdedores a nivel de oficios, empresas, sectores, países y regiones.

El mapa del comercio mundial con sus ganadores, que hoy día es radicalmente distinto al de hace 20 años; de hecho más de 40% de los productos o servicios que hoy día se transan no existían hace 20 años y, por lo tanto, los oficios específicos que los generan, tampoco existían. De manera que las exigencias de innovación y competitividad son cada vez más perentorias, particularmente para las

*“Costa Rica es un caso interesante de gradual internacionalización con muchos logros y su experiencia arroja importantes lecciones para el resto de América Latina”.-
Oswaldo Rosales*

economías de menor tamaño más requeridas del comercio exterior; y esto lo mencionaba de alguna forma el Presidente Arias: en América Latina -el continente marcado por la desigualdad, el continente más desigual del mundo- es tremendamente relevante, porque en plena sociedad de conocimiento las posibilidades de crecer con equidad en este siglo XXI están cada vez más ligadas a las posibilidades de transformar el patrón productivo y de innovación, mejorando así la calidad de la inserción internacional, diversificando la base productiva y exportadora con bienes, servicio y procesos más intensivos en conocimientos y, por ende, con empleos más calificados.

Hoy día vivimos un momento crucial de la humanidad en este ámbito donde las sinergias catalíticas, la convergencia entre las ciencias digitales, biológicas y cognitivas, están provocando una revolución mucho más profunda que la convergencia digital de las tecnologías que vivimos a fines del siglo pasado. Como estamos inmersos en medio de ese bosque, probablemente no nos damos cuenta de la magnitud de la transformación que estamos experimentando, pero quienes están llamados a diseñar políticas públicas tiene en sí la obligación de levantar un poco más la mirada y hacer este juicio prospectivo y este diagnóstico. Una autora habla con razón del “*bang*” tecnológico; por cierto, este acróstico surge de las primeras letras de las palabras Bits, Átomos, Neuronas y Genes, que dan cuenta de la interacción de las tecnologías de la información, las nanotecnologías, las ciencias cognitivas y la biotecnología. Lo relevante que se ha de tener, es que en el lapso que media entre una innovación en cualquiera de éstos ámbitos, la repercusión en las otras y el lapso que demora en que se genere un producto a un proceso se ha acortado dramáticamente, y aquellos países o empresas que no lo perciban, se van a dar cuenta rápidamente al ser desplazados de los mercados.

Por lo tanto, la nueva economía tiende a ser global, informacional, a operar en red en tiempo real y es un tremendo desafío para el diseño de las políticas públicas respectivas. Hay un pacto hacia la base productiva que hay que retener; crece la importancia de los intangibles porque al final, lo que cada vez más importa es el contenido del conocimiento en el diseño, en la producción, en la distribución, en el mercado. De hecho, en empresas tan conocidas como *Dupont*, *Nike* o *IBM*, el mayor valor por unidad producida está en el conocimiento incorporado y no en la manufactura de ésta. Incluso en el caso de *General Motors* antes de la crisis, el mayor flujo de ingresos provenía de los avisos financieros y no propiamente de la venta de los automóviles.

Esto contribuye -y ésta es otra tendencia importante- a acentuar la importancia del comercio intra-industrial, estructurándose en torno a cadenas de valor globales, regionales o subregionales. Aprovechando, por cierto, este conjunto de elementos que permiten la interoperabilidad de los sistemas, los códigos de barras, las cadenas de suministro, las conexiones en línea (*online*), el *outsourcing*, etc., etc., etc., y ese proceso, esas láminas que ahí se ven, una puede estar ubicada en San José, la otra puede estar en Singapur, la otra puede estar en Buenos Aires, y la otra puede estar en

cualquier ciudad asiática o africana. Y el ejemplo más evidente de esto -pero no el único- es la conformación de la denominada “fábrica Asia”, articulada en torno a China, donde un gran número de procesos productivos de economías asiáticas abastece de partes y piezas a China, que actúa como la gran fábrica, la gran manufactura mundial, para exportar al resto del mundo generando éstos inmensos superávit comerciales en la relación con Estados Unidos o con la Unión Europea.

La cuarta macro-tendencia es la erupción de Asia, liderada por China, como la región más dinámica de la economía mundial con el consiguiente desplazamiento gradual del eje de la actividad económica desde el Atlántico hasta el Pacífico. Vemos el peso de China en cualquier variable económica relevante que se tome, muestra de un incremento dramático de su importancia en la economía mundial.

Esto conduce a lo que yo llamaría una quinta tendencia: los países en desarrollo tienen un peso mayor en la economía mundial, particularmente en el caso de los denominados BRICs, donde además de China, tenemos a India, Rusia y Brasil. En el caso de los BRICs, su peso en la economía mundial hace que el comercio sur-sur hoy día asuma una importancia mayor, porque ahí va a radicar el grueso del intercambio comercial futuro y, por lo tanto, la importancia de avanzar en la liberalización en ese comercio sur-sur es hoy día más relevante que antes.

Es notable que, en menos de una década, el mapa de intercambio comercial de la región ha cambiado drásticamente en la relación con China. Basta con observar el lugar que China ocupaba como mercado destino de las exportaciones de los países de la región o como proveedor de importaciones entre los años 2000 y 2008. Tomando algunos ejemplos, se puede ver cómo en el caso de Argentina en el año 2000 era el sexto mercado de exportación y hoy es el segundo; en el caso de Brasil era el mercado número doce y hoy es el primero; en el caso de Chile era quinto y hoy es el primero; en el caso de Colombia era el 35, y hoy es el cuarto; en el caso de Costa Rica era el 26, ahora es el segundo; y algo parecido encontramos a nivel de las importaciones. Por lo tanto -y aquí hay una moraleja de política pública-, aquí hay un gran desafío para ver cómo en conjunto somos capaces de construir un escenario para una relación más funcional con China. La buena noticia es que estamos vinculándonos al motor de la economía mundial del siglo XXI; todos los países han incrementado fuertemente sus exportaciones a China. La mala noticia es que, a excepción de Costa Rica -y ya lo veremos más adelante-, el resto de las economías de la región, particularmente las de América del Sur, se están vinculando al motor de la economía mundial de siglo XXI, con una estructura del siglo XIX. Esto es válido para Brasil, para Chile, para Perú, para Colombia... en todos estos casos, dos o tres productos explican el 90 o 95% de lo que se le vende a China. Ciertamente, es una relación poco sustentable, es una relación vulnerable. Lo que tenemos que hacer es ver mecanismos para participar en las cadenas de valor que se estructuran en torno a la fábrica Asia, internacionalizando nuestros procesos productivos y empresariales.

Desde el punto de vista de mi país, Chile es muy bueno vendiéndole cobre a China; pero esto no es suficiente. Es necesario tener una agenda mucho más amplia que nos

permita vincularnos de manera más diversificada a ese nuevo motor de la economía mundial. Y aquí -y termino con éste tema porque me apasiona, podría estar todo el día hablándoles- cada país de la región cree que está haciendo bien las cosas con China porque tiene comisiones empresariales, comisiones ministeriales o incluso, acuerdos de libre comercio. Pero la verdad es que, mientras no hagamos un esfuerzo colectivo para definir la agenda regional con una plataforma de comercio, de inversión, de logística, etc., que nos vincule con esa zona, vamos a estar desperdiciando oportunidades.

Sexta tendencia. Los últimos 20 años han sido testigos de la rápida proliferación de acuerdos comerciales preferenciales en todo el mundo. Estos acuerdos generan beneficios pero también plantean importantes desafíos no solo al sistema multilateral de comercio -basado en el principio de la no discriminación-, sino que también agregan dificultades a la propia fluidez del comercio, estructurado crecientemente en torno a cadenas globales de valor.

Sétima tendencia. El predominio de esta economía de mercados sin discusión y la globalización desde los años 90, ha convivido con periódicas crisis financieras, principalmente en el mundo en desarrollo. Estas crisis han sido facilitadas por procesos de apertura en cuentas capitales muchas veces excesivos, muchas veces ideologizados e impulsados por organizaciones multilaterales, además de los propios avances tecnológicos y en materia de ingeniería financiera. Tuvimos la crisis del tequila en el 94, la crisis Asiática en el 97, la crisis Rusa en el 98, la crisis de Brasil en el 99, la crisis de Argentina entre 2000 y 2001 y luego la crisis financiera de final de esa década que ha sido una crisis grande con mayúscula -y no podía ser menos, porque no viene ni más ni menos

Tendencias macroeconómicas a nivel mundial han impuesto retos a los países:

- ✓ *En las últimas dos décadas ha dominado el sistema económico de mercados.*
- ✓ *La intensidad del cambio tecnológico ha alterado drásticamente el mapa de los intercambios comerciales, definiendo nuevos ganadores y perdedores a nivel de oficios, empresas, sectores, países y regiones.*
- ✓ *Se ha acentuado la importancia del comercio intra-industrial, estructurándose en torno a cadenas de valor globales, regionales o subregionales.*
- ✓ *Liderada por China, Asia ha surgido como la región más dinámica de la economía mundial, con el consiguiente desplazamiento gradual del eje de la actividad económica desde el Atlántico hasta el Pacífico.*

- ✓ *Los países en desarrollo - particularmente los denominados BRICs- han adquirido un peso mayor en la economía mundial, lo que hace que el comercio sur-sur asuma una importancia mayor, porque ahí va a radicar el grueso del intercambio comercial futuro y, por lo tanto, la importancia de avanzar en la liberalización en ese comercio sur-sur.*
- ✓ *Se ha producido una rápida proliferación de los acuerdos comerciales preferenciales en todo el mundo.*
- ✓ *La predominante economía de mercados ha debido convivir con periódicas crisis financieras, principalmente en el mundo en desarrollo.*
- ✓ *Se ha incrementado la discusión sobre la sostenibilidad ambiental de la actividad económica, particularmente el comercio, y su vínculo con el fenómeno del cambio climático.*

que de Estados Unidos- y todavía estamos pagando por ella y vamos a seguir pagando durante muchos años.

Otra tendencia relevante -y sólo voy a colocar el título, porque no hay tiempo para desarrollarlo- es la discusión sobre la sostenibilidad ambiental de la actividad económica, particularmente el comercio, y su vínculo con el fenómeno del cambio climático. Y aquí sí vale la pena alertar sobre la tendencia -que ojalá no se desarrolle más- al proteccionismo verde. Sabemos que el camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones y, a veces, con muy buenos argumentos sea del Congreso Norteamericano o del Parlamento Europeo, que se ponen muy creativos y dicen que la mejor forma de combatir el cambio climático es ponerle una sobretasa arancelaria a aquellos productos de alto de carbono, y por lo tanto aquellos que estamos lejos de los mercados importantes, tendríamos que pagar la cuenta. La verdad es que hay formas mucho más inteligentes de abordar este tema, por lo tanto, hay que estar alertas respecto a las dificultades que puede plantear.

En nuestra región, América Latina no ha estado ajena a estos eventos. La década de los años 90 estuvo marcada, en sus inicios, por procesos paralelos de democratización, recuperación de la democracia en muchos casos -particularmente en América del Sur-, y la adopción de reformas de libre mercado conocidas como el Consenso de Washington. También es un periodo de avances importantes en la profundización de la integración comercial en los diversos esquemas subregionales, y esa es otra tendencia relevante en estos 20 años, la tendencia de construir mega-mercados regionales con cierta armonización de normas y disciplinas comerciales. Aquí, por cierto, el caso europeo es el más destacado con la ampliación de la Unión Europea a 27 miembros; la moneda única; la libre movilidad de bienes, trabajo y capital; algo menos en servicios y diversos avances institucionales. En Asia, la mayor relevancia que está consiguiendo hacer es los crecientes vínculos de comercio con China, con Japón, con Corea del Sur, que también

plantean un escenario muy desafiante pero al mismo tiempo lleno de oportunidades para los países de la región de América Latina.

En esta región, varios países fueron más allá de esas negociaciones regionales y vieron el paso para concretar acuerdos de libre comercio con socios desarrollados. Chile, México, Costa Rica y Perú destacan en este ámbito, logrando concretar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, acuerdos de asociación con la Unión Europea y, más recientemente, tratados de libre comercio con China, Corea del Sur y Singapur; todos forman parte de este escenario.

A partir de 1994, las sucesivas crisis financieras -que ya mencioné- y la insatisfacción con los resultados de las reformas en segmentos amplios de la población llevan un cierto desligamiento del consenso relativo que existía en torno al libre comercio en la primera mitad de esa década. El signo más claro de esto es el fracaso del ALCA y el posterior congelamiento de la iniciativa para constituir una zona sudamericana de libre comercio. En esto la región no ha estado ajena a lo que ocurre en el mundo, dado el fracaso, también, de la Conferencia Ministerial de Seattle de la OMC en 1999.

Con ese escenario y con esas macro tendencias telegráficamente reflejadas, ¿cómo le ha ido, o cómo se ha insertado Costa Rica ante este entorno? La respuesta es, bastante bien. La adopción a fines de los años 80 de una política deliberada de atracción de inversión extranjera directa, de alto valor agregado y que fomente la diversificación productiva ha incidido; lo cierto es que Costa Rica hoy día exige un nivel de sofisticación tecnológica en su canasta exportadora comparable al de una economía como México. Si se revisan las estructuras de las exportaciones de Costa Rica y de América Latina, se ve que la diversificación por mercado de destino es bastante similar; sin embargo, a nivel del contenido tecnológico, la diferencia es muy marcada. Costa Rica, en este sentido, es un caso pionero de avance en esta mayor diversificación tecnológica o mayor contenido tecnológico en las exportaciones, superando muy de lejos, al promedio de América Latina. Más aún, si de ese agregado de América Latina uno saca a México y a Brasil, la diferencia de Costa Rica con el resto de los países pasa a ser abismal. Y de las empresas extranjeras que se han instalado en Costa Rica ha ido surgiendo una red de prestadores de servicios y exportadores de servicios con alto valor agregado, como diseño de componentes electrónicos, desarrollo de software, servicios contables y financieros, entre otros.

En segundo lugar, yo creo que es muy relevante también la búsqueda continua de Costa Rica para profundizar el proceso de integración económica centroamericano.

En tercer lugar, ha sido importante la búsqueda de una vinculación comercial preferente con sus principales mercados de exportación extra-regionales, reflejado tanto en el CAFTA como en las negociaciones ya avanzadas para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y las negociaciones ya concluidas con China y con Singapur.

En cuarto lugar destaca la temprana y bien conocida preocupación de Costa Rica por el desarrollo sostenible, que hoy la sitúa en una posición muy ventajosa en un momento de acentuada conciencia ambiental en el mundo.

De quinto está el tema de los vínculos de Costa Rica con la región del Asia-Pacífico. Ahí vemos que hay una red importante de vínculos que se está gestando entre países de la región y países del Asia-Pacífico. Costa Rica es parte de esa inquietud; Perú, Chile, México y Colombia también han avanzado en esa dirección. Esto se empieza a ver en la estructura de las exportaciones que recoge un componente importante de esta tendencia. Costa Rica también ha sido un importante impulsor de la iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano, uno de cuyos objetivos centrales es, justamente, el reforzar los vínculos económicos entre las economías americanas y asiáticas con costa en el Pacífico.

La notable, entonces, sofisticación económica tecnológica de las exportaciones, sumada a su temprana puesta por Asia, sitúa a Costa Rica -en mi opinión- en una posición privilegiada para aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio con Asia-Pacífico. Costa Rica tiene una gran oportunidad para intentar insertarse como un proveedor relevante en las cadenas de valor en torno las cuales se estructura el comercio en Asia.

En conclusión, en el escenario internacional -más allá de esta crisis 2008-2009 que nos va a generar todavía altas tasas de desempleo- en 2010 y 2011 en Europa y Estados Unidos, se mantiene la permanente amenaza proteccionismo. Creo que finalmente privarán las tendencias a la globalización y al fuerte dinamismo de cambio tecnológico, a la innovación y a la competitividad; creo que estos elementos siguen y seguirán siendo el primer plano de la agenda pública. Costa Rica lo ha hecho bien por los elementos que he mencionado. Su perfil exportador y su capacidad de establecer alianzas comerciales y tecnológicas le ayudarán a beneficiarse del dinamismo asiático. Hay un desafío en la adaptación del régimen de zonas francas a los requisitos de los acuerdos de subvenciones de la OMC, pero ciertamente Costa Rica ofrece al inversionista mucho más que exenciones tributarias. El valor de los intangibles institucionales, políticos, económicos; la calidad del recurso humano; son mucho más que la mera exención. Por lo tanto, esto puede ser -más que una amenaza- una gran oportunidad para reforzar los encadenamientos productivos entre las empresas extranjeras y los proveedores locales, y para facilitar la internacionalización de las empresas costarricenses. Hay plazos amplios para esa transición y como lo ha hecho en muchos otros ámbitos, no tengo la menor duda que Costa Rica lo hará de la manera más eficaz posible.

Concluyo diciendo que Costa Rica es una de las economías latinoamericanas bien posicionadas para enfrentar exitosamente tanto las oportunidades como los desafíos que plantea la globalización y, además, constituye un claro ejemplo de cómo un país en desarrollo puede utilizar su membresía en la OMC para potenciar su potencial de desarrollo.

2.3 Intervención del Sr. Peter Allgeier, Ex Embajador de Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio

Buenas tardes. Quiero agradecer la invitación de participar en esta ocasión. Es un placer para mí estar acá porque pude reunirme con algunos de mis amigos ticos con los que he negociado por muchos años.

Los últimos 20 años definen el período en que Costa Rica ha sido miembro del GATT y de la OMC, pero su membresía en la OMC no define el alcance de la participación de Costa Rica en el sistema de comercio multilateral ni las contribuciones que ha hecho. Para eso uno debe realmente ver Ginebra y mucho más allá de Ginebra. Algo de esto ya lo han dicho Anabel y Osvaldo. Hay que ver Centroamérica, el resto de Latinoamérica y Norteamérica y, más recientemente, diría que hay que ver al otro lado del Atlántico y al otro lado del Pacífico para ver todo el rol que está haciendo Costa Rica en el campo del comercio multilateral.

La OMC es el lugar apropiado para empezar. Yo estaba bastante incómodo esta mañana cuando Pascal dijo que Costa Rica pelea por encima de su peso y es que eso es lo que yo iba a empezar diciendo cuando hablara del rol de Costa Rica en la OMC. Existen países en la OMC que pelean por encima de su peso y tienen una influencia que es desproporcionada con el tamaño de su economía o de su participación en el comercio mundial. Existen numerosos factores para decir que un país pelea por encima de su propio peso. Primero que nada, está la consistencia con la cual el país le recuerda a todo el mundo los propósitos fundamentales y la razón de ser de la OMC, más que todo abrir mercados. Y quiero enfatizar en que tiene que ser de forma recíproca para hacer el comercio más disponible para todos los países como un motor para el crecimiento y el desarrollo. Deberé regresar sobre este punto un par de veces. Se trata de apertura recíproca porque no hemos podido haber encontrado una mejor articulación que la que escuchamos esta mañana del Presidente Oscar Arias. Yo creo que él fue muy, muy claro y que fue un mensaje bastante contundente sobre cuán importante es esto para Costa Rica. El segundo factor que las personas ven para saber si un país está peleando por encima de su propio peso o si ejerce más influencia que los de mayor tamaño es la credibilidad de cómo practican lo que predicán. Obviamente, no hay ningún país perfecto en términos del libre comercio. Pero existen países que son muy coherentes y muy consistentes a la hora de practicar esto. Y el tercer elemento debería ser el profesionalismo de los negociadores de un país.

La mayoría de nosotros estaremos de acuerdo en que Costa Rica es parte de ese grupo de países que pelean por encima de su peso junto con países tales como Uruguay, Singapur y Chile, por supuesto. Pero no existen muchos y Costa Rica es definitivamente uno de esos países. Muchos de los países en vías de desarrollo en la OMC enfatizan más sobre la solidaridad con los países menos desarrollados más que con los que les serían de interés; pero Costa Rica ha sido consistentemente muy

“Costa Rica es un ejemplo de la manera en que las cadenas de suministro funcionan hoy en día en países que desean ser exitosos y saben que necesitan abrirse acceso pero también tienen que abrir su mercado a todos sus socios comerciales. Por eso es que en Costa Rica la inversión es atractiva. La apertura comercial se trata tanto de atraer la inversión extranjera como de estimular la inversión local, así como también trasegar productos a través de las fronteras. Creo que Costa Rica es uno de los países que realmente han logrado comprender esto y lo han puesto en práctica”.- Peter Allgeier

insistente en que los mercados más abiertos, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, es la fórmula correcta para el crecimiento y el desarrollo.

Ahora quiero retomar este punto sobre la apertura recíproca y lo que dijo Osvaldo. Pienso que la presentación de esta mañana hecha por Marco Vinicio, que nos demostraba los cuatro pasos de la política costarricense, fue muy instructiva. Primero se enfocaron en los productos agrícolas más tradicionales, luego en una fase de sustitución de las importaciones y finalmente pasaron a la promoción de las exportaciones y -lo más importante- la apertura y la liberalización. Pocos países utilizan el término apertura, en el idioma que sea, pues significa abrir no solo los otros mercados sino también abrir sus propios mercados. Para decir eso en los Estados Unidos el día de hoy, me temo que nosotros aun estamos en una fase de promoción de exportaciones y no hemos hecho la transición a la fase de apertura que yo defino como el entendimiento de los beneficios de poder abrir su propia economía al mismo tiempo que se abren otras economías; y la razón no diría que es simple. Osvaldo explicó la forma en que se llevan a cabo el comercio y la manufactura hoy en día. No es el viejo estilo mercantilista en que un producto se produce de principio a fin, desde la materia prima hasta su producto final en solo un país. Todos nosotros, ya sea con la plataforma asiática o alguna otra, los países y los negocios hoy en día están integrando las operaciones en todo el mundo. Por ejemplo, en el caso de Norteamérica, en el comercio automovilístico no es inusual que un automóvil cruce la frontera entre Estados Unidos y Canadá cinco, seis o siete veces durante su fabricación; eso nos habla de la cadena de suministro. Si se desea ser parte de una cadena de suministro, se debe propiciar que los productos parcialmente fabricados entren en la propia economía y salgan de la propia economía con relativa facilidad. En Estados Unidos, 35% de nuestras exportaciones son de compañías basadas en Estados Unidos con sus propias filiales en otras partes del mundo. Y más o menos 35% de nuestras importaciones son lo mismo: una compañía dentro de Estados Unidos que importa partes de filiales de otros lugares en el mundo. No tiene ningún sentido que una compañía pague impuestos de importación y exportación sobre sus mismas operaciones internas. Costa Rica es un ejemplo de la manera en que las cadenas de suministro funcionan hoy en día en países que desean ser exitosos y saben que necesitan abrirse acceso pero también tienen que abrir su mercado a todos sus socios comerciales. Por eso es que en Costa Rica la inversión es atractiva. La apertura comercial se trata tanto de atraer la inversión extranjera como de estimular la inversión local, así como también trasegar

productos a través de las fronteras. Creo que Costa Rica es uno de los países que realmente han logrado comprender esto y lo han puesto en práctica. Lo podemos ver en el comportamiento de Costa Rica en la OMC.

La otra área en la que Costa Rica es muy efectiva peleando por encima de su peso en la OMC es en el sistema de solución de diferencias. Yo creo que ustedes saben que su embajador es el presidente de la Sesión Especial del Entendimiento de Solución de Diferencias. Lo que se hace es ver cómo esta entidad funciona y cómo puede mejorarse. Anabel se refirió a dos casos importantes en que estuvo involucrada Costa Rica, especialmente el caso de banano en que el sistema de solución de diferencias ha sido utilizado y fortalecido gracias al uso que le dio Costa Rica. Ese fue un comentario rápido del rol de Costa Rica en la OMC.

Ahora déjenme mencionar otras áreas en las que Costa Rica ha sido muy activa en el comercio internacional. En el continente americano, Costa Rica ha jugado un rol de mucha influencia en la desafortunadamente poco exitosa Área de Libre Comercio de las Américas, el ALCA, impulsando de manera consistente esfuerzos para lograr un acuerdo incluyente y abierto, y presentando un liderazgo importante en todas sus iniciativas. Debemos recordar que tuvimos una reunión Ministerial muy importante hace exactamente 12 años, en marzo de 1998, en Costa Rica; fue la Cuarta Reunión Ministerial de las Américas. Recuerdo que como negociador en jefe de Estados Unidos en el ALCA, siempre vi la delegación de Costa Rica entre los grupos más ambiciosos en los esfuerzos de crear una zona de comercio que abarcara a todo el hemisferio. Después de eso yo me convertí en el representante de comercio para todo el Hemisferio Occidental en 1995 y la siguiente consulta del ALCA que tuvimos fue aquí en San José con los países centroamericanos, organizada por Anabel González. Así es que tengo un recuerdo bastante amplio y positivo del rol de Costa Rica en el hemisferio.

Claro que eso no es todo lo que Costa Rica ha hecho -en cuanto al libre comercio se refiere- en esta región. En el año 2002 negoció el TLC con Chile. Entre 2002 y 2008, las exportaciones de Costa Rica a Chile se han quintuplicado y, al mismo tiempo, las importaciones desde Chile se han triplicado. Las importaciones de Chile son tan importantes como las exportaciones para el éxito de Costa Rica, pues implican traer materias primas e insumos primarios para ayudar a Costa Rica en su sector industrial. Además Costa Rica, como ustedes saben, ha sido muy activa en el Caribe. Negoció un TLC con los países del CARICOM que actualmente está en proceso; entiendo que cada uno tiene sus propios procedimientos internos para que pueda ser implementado. Hasta el momento Trinidad y Tobago, Guyana y Barbados han logrado sus aprobaciones. En el período del 2002 al 2008, al analizar el incremento en el comercio con Costa Rica, podemos ver que el Caribe es una de las áreas que, tanto en importaciones como en exportaciones, ha incrementado su participación con Costa Rica. Por supuesto, las negociaciones del TLC de Centroamérica con Panamá -en las que Costa Rica ha participado- ha sido, definitivamente, una parte importante.

Desde el punto de vista de Norteamérica y particularmente de Estados Unidos, la más notable de las negociaciones de Costa Rica ha sido la del CAFTA-DR. Costa Rica fue el primer país de la región que sugirió un tratado de libre comercio a Estados Unidos. Inicialmente sugirió un tratado bilateral que pudiera avanzar más rápidamente. Nosotros nos resistimos a la iniciativa, pues creímos que era importante tener un acuerdo tan regional como fuera posible. Cuando llegamos al CAFTA, el acceso a mercados así como otros elementos los negociamos bilateralmente pero el marco general fue básicamente un marco regional. Ustedes saben mejor que yo que el tratado fue aprobado en Costa Rica en el 2009, después de un debate político bastante difícil de si se debía implementar o no el TLC. Muchísimas personas en esta sala se merecen todo el crédito por la visión y la fuerza que le imprimieron a este proceso. Algunas personas creen que es bastante irónico que Costa Rica fuera el originador del CAFTA con Estados Unidos y el último en completar las negociaciones. Algunos de nosotros, que tenemos experiencia negociando con Costa Rica, estábamos sorprendidos porque sabemos a partir de negociaciones previas lo tenaces que son los costarricenses para negociar. Habiendo dicho esto, una negociación difícil que es exitosa es realmente una experiencia muy buena para las partes de la discusión, pues realmente crea nexos muy fuertes entre los países una vez que se ha implementado exitosamente.

Mucho antes de CAFTA, Costa Rica concluyó el TLC con Canadá y antes de eso con México. Si vemos los patrones de comercio con Norteamérica -y me refiero a Norteamérica como Canadá, Estados Unidos y México- en el 2008 el comercio representó 31% de las exportaciones y 47% de las importaciones. Durante los últimos 8 o 10 años, los montos en dólares de las importaciones y exportaciones entre Costa Rica y Norteamérica se han incrementado, pero la participación se ha reducido debido a la diversificación geográfica que Costa Rica ha ejercido en sus políticas comerciales. Y pienso que el hecho que las cantidades de dólares se incrementan aunque la participación se reduce porque hay mayor diversidad geográfica eso es algo bueno.

En Europa se están llevando a cabo negociaciones a nivel centroamericano. El comercio europeo entre el 2000 y el 2008, es más bajo al final de este período que al principio. Me parece que el potencial de llevar a cabo esta negociación con la Unión Europea es importante para los centroamericanos para tener más oportunidades, especialmente para Costa Rica.

Por supuesto estamos bastante conscientes de que Costa Rica ahora ha ido al otro lado del Pacífico y ha concluido negociaciones con Singapur y con China. Eso representa un paso muy importante para poder tener vínculos comerciales con socios comerciales no tradicionales.

Mencioné la conexión entre el comercio y la inversión y esto es otra parte de la exitosa política comercial de Costa Rica durante los últimos años: los acuerdos bilaterales de inversión que se han negociado. Hay como una docena básicamente con los inversionistas más importantes. No existe ningún tratado bilateral de inversión con Estados Unidos porque hay un capítulo en el CAFTA que es básicamente lo mismo,

pero Costa Rica tiene ese tipo de tratados con Alemania, Reino Unido, Francia, Suiza, Canadá, España y eso ayuda en términos de integración entre comercio e inversión y a los elementos de posicionamiento para ser atractivo y convertirse en parte de una corporación o de una cadena de suministro y de valor.

El desempeño de Costa Rica valida las políticas y sirve como ejemplo para otros. Definitivamente, Costa Rica tiene un récord importante en negociaciones y políticas de libre comercio el tener un progreso continuo en abrir mercados extranjeros y en abrir el propio mercado. Y esto por supuesto es un factor de mucha importancia para el éxito de su país. Siempre es importante ver unas cuantas cifras para poder validar esto. En primer lugar, la inversión extranjera entre el 2000 y el 2008 en Costa Rica se ha incrementado 5 veces. En cuanto a quién está invirtiendo, el caso más claro es Estados Unidos, con 280 millones de dólares en el 2000 y 1,2 millones de dólares ahora. La inversión que ha entrado es definitivamente un indicador de la validación que se está llevando a cabo.

Costa Rica se ha embarcado en un camino de abrir cada vez más su mercado y los mercados externos a través de negociaciones comerciales recíprocas. Este camino ha probado ser una fórmula ganadora y un ejemplo que los otros países - desarrollados o en vías de desarrollo- podrían seguir.

Otro factor vendría a ser lo que Marco Vinicio mostró esta mañana: el impresionante índice de crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Entre 1995 y el 2009 se han cuadruplicado las exportaciones no tradicionales y la participación de los productos es de aproximadamente un 90%. Esto es bastante positivo. Las exportaciones tradicionales en términos de dólares han permanecido en el nivel de hace 15 años pero imagino que Costa Rica ha decidido invertir todo su esfuerzo en productos no tradicionales. En cuanto a diversificación geográfica o diversificación de mercados eso también ayuda con la estadística de comercio con el Caribe y con Asia, particularmente China y Hong Kong.

Y lo último que quisiera mencionar es que la apertura ha sido recíproca en términos de exportaciones. Costa Rica ha incrementado sus exportaciones per cápita entre 1990 y el 2008 de solo 631 dólares en 1990 a 2.099 dólares en el 2008. Se ha más que triplicado y -como les he dicho- la apertura ha sido recíproca. Si ven las importaciones también verán que hay un crecimiento aún mayor en las importaciones per cápita que es lo que les ha permitido hacer esa transición hacia las nuevas áreas de producción y comercio.

En conclusión, desde que se unió al GATT hace 20 años, Costa Rica se ha embarcado en un camino de abrir cada vez más su mercado y los mercados externos a través de negociaciones comerciales recíprocas. Este camino ha probado ser una fórmula ganadora para Costa Rica y un ejemplo que los otros países -desarrollados o en vías de

desarrollo- podrían seguir. Confío en que Costa Rica seguirá buscando este tipo de políticas comerciales y seguirá siendo un ejemplo de cómo lograr que el comercio funcione para sus ciudadanos.

2.4 Intervención del Sr. Eduardo Lizano, Ex Presidente del Banco Central de Costa Rica

Buenas tardes. Primero quiero agradecer la gentil invitación que me han hecho para venir a conversar sobre un tema tan importante para la economía costarricense.

Esta historia comienza alrededor de 1985, cuando Costa Rica decide dar un golpe de timón importante al tratar de cambiar su modelo de desarrollo hacia dentro, por un modelo de desarrollo hacia fuera y un elemento esencial en este cambio es el de lograr una mayor inserción de la economía costarricense en la economía internacional. Como parte de esa estrategia, Costa Rica se incorpora al GATT o la OMC hace 20 años. Y precisamente al cumplir esos 20 años, vale la pena hacer dos cosas: por un lado, recordar algunas de las principales lecciones de éste proceso; e igualmente importante es referirse a algunas de las áreas prioritarias que el país tiene por delante.

El tiempo del que dispongo no me permite hacer las dos cosas; tengo que hacer o uno, o lo otro. Hoy he escogido referirme al segundo de esos dos temas y concentrarme en los minutos que tengo disponibles en conversar y reflexionar sobre las áreas prioritarias que el país tiene por delante para continuar con este proceso. Porque si el proceso de la inserción en la economía internacional lo que representa es una oportunidad, la pregunta clave es, cómo hacer para aprovechar esa oportunidad, cómo hacer para no desperdiciarla. Y en las circunstancias actuales, me parece que hay tres áreas prioritarias, a las cuales nos debemos referir.

La primera de ellas, que me parece indispensable, es seguir adelante. De eso se ha venido hablando, de hacer un alto en el camino; me parece inconveniente pues, hoy en día, detenerse es retroceder. Hay decenas de países que están tratando de hacer con mayor o menor éxito lo que Costa Rica ha logrado ya; así que no podemos detenernos. Hay que seguir adelante en dos ámbitos: en el ámbito que se refiere a lograr el acceso a los mercados externos y segundo, en continuar con un proceso sistemático de apertura de la economía nacional. ¿Qué quiero decir con esto? Me refiero a trabajar en algunas áreas concretas, en algunas tareas concretas, que me parece que serían las siguientes. Debemos obtener un mayor beneficio de los tratados vigentes. Ya tenemos un número interesante de tratados vigentes y en todos ellos hay posibilidades de mejorar, en todos ellos hay posibilidades de profundizar. Es un trabajo no tanto de carpintería, sino de ebanistería, de ver cómo le sacamos mayor provecho a esos tratados que hoy en día están vigentes.

En segundo lugar, me parece indispensable continuar con el proceso de apertura unilateral. Eso fue lo que hicimos en la segunda parte de la década de los años 80 en Costa Rica, y todavía me parece que nos queda una labor importante que hacer en el campo de la apertura unilateral, sobre todo en lo que se refiere a materias primas que requieren nuestros empresarios para poder competir en el mercado local y en los mercados internacionales. Me parece, también, que nos queda un campo importante en lo que se refiere a alimentos, sobre todo aquellos alimentos que forman parte de la canasta básica y que por consiguiente tienen que ver con aspectos sociales que son de trascendencia para el país.

En tercer lugar, me parece que continuar con la consolidación del espacio económico centroamericano-panameño es muy importante. Es el área geográfica más cercana a nosotros, donde tenemos la más larga experiencia en relaciones comerciales y financieras y donde sin embargo, todavía nos queda un camino importante para consolidar éste espacio económico.

Hay que seguir adelante en dos ámbitos: en el que se refiere a lograr el acceso a los mercados externos y en continuar con un proceso sistemático de apertura de la economía nacional.

Nuestra participación en la OMC debe continuar, como se ha venido llevando a cabo en los últimos años. Ya aquí se ha explicado cómo la participación de Costa Rica en la OMC va más allá de la importancia relativa de la economía costarricense. Es esa labor la tenemos que continuar, y -claro está- aunque somos un país que no pesa tanto, sin embargo es un escenario fundamental para Costa Rica en largo plazo. Más importante que los tratados de libre comercio, son los acuerdos multilaterales en el seno de la OMC. Por eso, en ese ámbito, en ese caso, debemos seguir insistiendo.

Tenemos que seguir ampliando mercados y esto a lo que se refiere es a la posibilidad que los cinco países centroamericanos lleguemos a consolidar nuestros tratados comerciales con México y nuestros tratados comerciales con Canadá. Me parece que, en el mediano plazo, es un tema que nos debe interesar, y que abriría quizás las puertas para que en algún momento CAFTA y NAFTA se sienten a conversar y a tratar de estrechar y consolidar ese espacio económico.

Una segunda área prioritaria se refiere al entorno macroeconómico. No hay posibilidad de llevar a cabo una labor pujante y sistemática de inserción en la economía internacional y de apertura de la economía costarricense sin un entorno macro-económico razonable. Y aquí hay varios temas que nos deben desvelar, y que nos han venido desvelando y que nos siguen desvelando, sobre los cuales debemos de poner atención. Nos queda todo este problema de la inflación que, a la vez, tiene que ver con la política monetaria del Banco Central, con el equilibrio de las finanzas públicas, con las políticas de salarios.

El tema tan vigente de hoy en día de cómo hacemos para mantener el tipo de cambio real estable, de tal manera que el tipo de cambio no sea ni un impuesto, ni un subsidio, ni a las exportaciones, ni a las importaciones, que juegan un papel neutro. Esto es clave; no podemos pretender competir en el mercado internacional si el colón se devalúa permanentemente. Y necesitamos una convergencia en las tasas de interés locales, con las tasas de interés internacionales, dada una cierta perspectiva de devaluación.

Esto es importante porque, en el tanto existen esta convergencia y tasas de interés, las posibilidades de movimientos de capitales golondrina se reduce significativamente y, al no tener problemas de capitales golondrinas, eso nos permite mantener abierta la cuenta capital que son unos elementos fundamentales del modelo y del proceso de apertura.

La cuenta capital abierta es clave y porque ni los extranjeros van a Costa Rica sino tienen que sacar los capitales cuando a ellos les conviene mantener la cuenta abierta es eso creo que en una posición fuerte en nuevas ideas de los fondos internacionales controles de la cuenta capital.

No hay posibilidad de llevar a cabo una labor pujante y sistemática de inserción en la economía internacional y de apertura de la economía costarricense sin un entono macro-económico razonable.

La cuenta capital fundamental costarricense ni a invertir en Costa Rica las posibilidades de de Costa Rica parezca. Entonces cuenta de capital fundamental y por este momento mantener una contra de las de los mandarineros monetarios con respecto a los

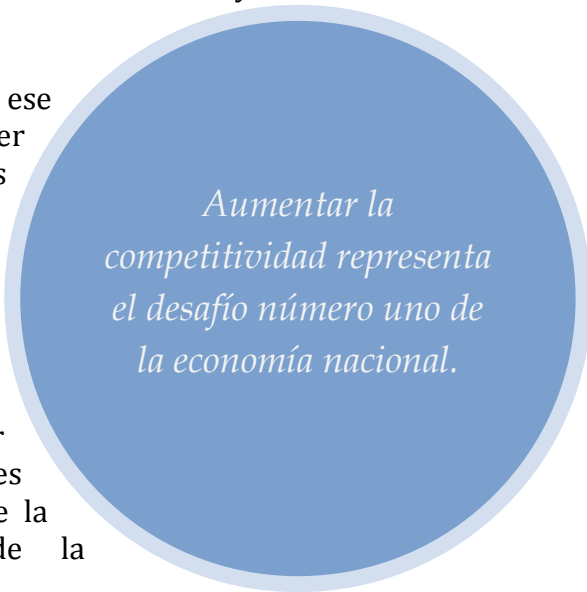
En tercer lugar -y me parece que es el más importante, y lo he dejado de último por eso-, me refiero al tema que denominamos competitividad. Y es que aumentar la competitividad representa el desafío número uno de la economía nacional, entendiendo por competitividad el mejorar la capacidad de los empresarios nacionales para competir en el mercado nacional con bienes y servicios importados y para que esos mismos empresarios puedan competir en los mercados externos con bienes y servicios exportados.

Aquí hay dos consideraciones que me parece que son pertinentes. La primera, que es un poco evidente, es que la capacidad de competir en las actividades de exportación depende en gran parte o principalmente del esfuerzo de las empresas directamente involucradas, pero igualmente, es fundamental la productividad del resto de la economía. El sector exportador no puede tener éxito si el resto de la economía no aumenta sistemáticamente, permanentemente su productividad. Se trata de aumentar la competitividad de toda la economía y no sólo la competitividad del sector exportador. Esto plantea la necesidad de aumentar sistemáticamente la productividad de la economía nacional en sectores como el de energía, el de transportes, los recursos

humanos, los servicios gubernamentales... aumentar la productividad significa producir más con los mismos recursos o producir la misma cantidad con una cantidad menor de recursos. Y el segundo punto -clave también-, que con frecuencia se nos olvida, es que la economía costarricense no puede llegar a mejorar su competitividad si la cuenta de resultados, el estado de ganancias y pérdidas de las empresas, depende de leyes especiales, de conexiones políticas o de actividades de lobby. En el mediano plazo, esta política está equivocada; la rentabilidad de las empresas no debe depender de privilegios, incentivos o concesiones, sino de la innovación, de la competencia y de la productividad.

En conclusión, debe tenerse presente que las tareas fundamentales para aprovechar las oportunidades que ofrece la inserción en la economía nacional consisten, primero en el campo externo, de ampliar, consolidar, profundizar más y mejor el acceso a mercados externos; acompañado de más y más inversión extranjera. Hacer altos en el camino me parece que es una equivocación. Y en el campo interno, se trata de mejorar la competitividad de la economía nacional mediante más productividad, más productividad y más productividad. Queda por verse si en la actualidad se dan las condiciones políticas propicias para tomar las decisiones y las medidas necesarias para alcanzar ese propósito.

Y es que solamente si alcanzamos ese propósito la economía del país va a poder crecer al 6 o al 7 por ciento. Si no logramos un aumento sistemático de la productividad y consecuentemente de la competitividad, a pesar de que tengamos un entorno macroeconómico razonablemente estable vamos a ir creciendo a un 3 ó 4 por ciento por año y con eso la cobija no alcanza; 3 ó 4 por ciento por año, no nos permite hacerles frente a los problemas de la pobreza, de la formación de recursos humanos, de la construcción, o de la infraestructura.



Aumentar la competitividad representa el desafío número uno de la economía nacional.

Para terminar, quiero hacer una reflexión que me parece que es importante, sobre todo en estos momentos de transición entre dos administraciones. Manejar las expectativas es clave en la situación en que estamos. Si públicamente se nos comunica el aumento de la carga tributaria sin indicarnos cómo se va a hacer y sin indicarnos cuándo se va a llevar a cabo, claro que esto lo que crea es incertidumbre y afecta las expectativas; y las expectativas, por ende, inciden en las decisiones de los agentes económicos. Si se da la impresión que las autoridades políticas quieren entrometerse en el manejo de los asuntos cambiarios, igualmente lo que estamos creando es una incertidumbre acerca de la autonomía del Banco Central y esto afecta de nuevo las expectativas y, por ende, las decisiones que tomen los agentes económicos.

Si bien es necesario y conveniente escuchar todas las sugerencias y propuestas que los diferentes gremios y grupos quieran hacer -es más, no solamente escucharlas, sino estudiarlas debidamente es muy importante-, sin embargo, debe quedar claro que el avance de los intereses de los gremios y de los grupos de interés va a depender fundamentalmente de que ellos coincidan con los intereses generales que tiene el país.

Deben evitarse los ofrecimientos alegres o la creación de falsas esperanzas. La política económica no debe ser producto de las presiones de grupos de interés, sean empresariales, laborales o de otra índole. Los intereses nacionales deben prevalecer sobre los intereses particulares; al fin y al cabo, lo que es bueno para la llena de las motos no siempre es bueno para la economía de los Estados Unidos.

La razón de ser de la política económica, el fin de la política de comercio exterior, no es los productores; lo importante son los consumidores. Costa Rica exporta para poder importar más.

“En conclusión... las tareas fundamentales para aprovechar las oportunidades que ofrece la inserción en la economía nacional consisten, primero en el campo externo, de ampliar, consolidar, profundizar más y mejor el acceso a mercados externos; acompañado de más y más inversión extranjera. Hacer altos en el camino es una equivocación. Y en el campo interno, se trata de mejorar la competitividad de la economía nacional mediante más productividad, más productividad y más productividad”.- Eduardo Lizano

3. SESIÓN 2. LOS RETOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO HACIA EL FUTURO Y EL PAPEL DE COSTA RICA

3.1 Intervención del Ronald Saborío, Embajador de Costa Rica ante la Organización Mundial del Comercio

Hace veinte años, en la Sala A del Centro William Rappard se celebró la conclusión del proceso de Adhesión de Costa Rica al Sistema Multilateral del Comercio. Recuerdo a Arthur Dunkel, entonces Director General del GATT, cuando dio la bienvenida. Él quería que el GATT celebrara la adhesión del Miembro número cien de manera especial y que ese miembro fuera Costa Rica, y así había resultado. Costa Rica adquirió derechos y obligaciones que le darían seguridad a sus relaciones comerciales, y por consiguiente a las inversiones relacionadas con el comercio exterior.

Don Eduardo Lizano me había regalado un rato -de esos que probablemente él no recuerda y los demás atesoramos-, para explicarme la importancia que tenía esto para Costa Rica y yo creía en ello; pero debo admitir que mi imaginación se quedó corta, frente a lo que don Eduardo seguro que sí veía ya, en el futuro. La adhesión a la OMC tendría un impacto decisivo en el crecimiento económico y en el desarrollo del país. Se abría además la posibilidad de utilizar las distintas herramientas del sistema, incluyendo el mecanismo de solución de diferencias para hacer valer los derechos, y se iniciaba la participación plena de Costa Rica en las negociaciones y decisiones de la Ronda Uruguay, que se estaban llevando a cabo. En efecto, sólo un mes más tarde, estrenando nuestros derechos, se dio el primer paso para exigir que se respetaran, con respecto a las exportaciones de banano hacia la Comunidad Europea. Hoy con satisfacción podemos volver la vista atrás y ver el recorrido de la OMC y el de Costa Rica desde que comenzó a formar parte del Sistema Multilateral del Comercio. En la primera parte del programa de hoy, otros presentadores nos hablaron con detalles de esa etapa. Quisiera ahora hablar de los retos de la OMC hacia el futuro, y del papel de Costa Rica.

¿Cuáles son los retos de la Organización Mundial del Comercio hacia el futuro? Creo que el objetivo más importante hoy es preservar lo que ha logrado crear el sistema multilateral del comercio hasta hoy, el *acquis* de la OMC. Pero lograrlo probablemente requerirá la conclusión exitosa de la Ronda Doha. Frecuentemente se habla de la OMC con relación a la actual ronda de negociaciones multilaterales, la Ronda Doha. Tanto, que algunos hablan del éxito o el fracaso de la OMC según avancen más o menos las negociaciones de la Ronda. Sobre esto es necesario hacer una distinción. La OMC constituye ya un grupo de Acuerdos que regulan el comercio mundial, es un mecanismo de solución de diferencia eficaz como el Derecho Internacional no había conocido, es una serie de mecanismos de supervisión del cumplimiento de los acuerdos vigentes, es una organización que provee asistencia técnica a los países con respecto a las reglas existentes y frente a las negociaciones. La OMC ha sido durante quince años esto y más, y es necesario que se comprenda así.

El objetivo más importante es preservar lo que ha logrado crear el sistema multilateral del comercio hasta hoy, el adquis de la OMC. Lograrlo probablemente requerirá la conclusión exitosa de la Ronda Doha.

❖ La Ronda

La Ronda Doha fue lanzada en el año 2001 con el objetivo de dar pasos adicionales hacia la liberalización comercial multilateral y fortalecer las reglas de la OMC. Sin embargo, es importante reconocer que además de eso, la Ronda constituye un paso necesario para conservar lo alcanzado por la OMC hasta ahora. Podría decirse que la suerte de la OMC está ligada a la de la Ronda Doha y, por lo tanto, el fracaso de ésta no puede ser una opción. Para que la OMC mantenga su vigencia como referente de derechos y obligaciones del comercio internacional, son necesarios los resultados de la Ronda.

El contexto internacional ha cambiado con respecto al 2001. El entusiasmo de algunos al lanzar la Ronda se ha convertido en dudas al concluirla. Abundan las declaraciones políticas de apoyo a la Ronda, pero éstas raras veces se traducen en posiciones conciliadoras en las mesas de negociación en Ginebra. Los sectores privados de los grandes países desarrollados no llaman a completar la Ronda como en el pasado y parecieran temerle a la apertura comercial frente a los países en desarrollo. Por su parte, algunas de las grandes economías emergentes, con niveles de crecimiento sostenido muy alto, parecieran no necesitar la Ronda para mantenerlo porque tampoco muestran flexibilidad en las negociaciones. Acusaciones en todas las direcciones sobre quién es el responsable del *impasse* parecen darle la razón a todos. Son muchos los responsables. Tanto los países desarrollados como las economías emergentes cavan trincheras cada vez más profundas para defender sus posiciones. Son aquellos que claramente perciben que sus pequeños mercados no les permitirían desarrollar economías de escala y que han superado la política comercial de protección para desarrollar sus industrias manufactureras, los que apoyan con más fuerza el proceso de liberalización comercial de la Ronda; entre ellos está Costa Rica.

Nuestro país debe continuar su apoyo al Sistema Multilateral del Comercio y a la Ronda Doha. Esta permitiría crear nuevos flujos de comercio en agricultura y bienes no agrícolas, reducir subvenciones que causan distorsión y eliminar las subvenciones a la exportación, lo que redundaría en un disfrute real de las reducciones arancelarias y la expansión de contingentes arancelarios. El fortalecimiento de las reglas en áreas como antidumping y el éxito de las negociaciones sobre facilitación del comercio favorecerían ese aprovechamiento de la reducción de las medidas en frontera.

La Ronda sigue teniendo una importancia enorme para países que han avanzado en la liberalización del comercio, como es el caso de Costa Rica. Algunas de los temas más importantes -como son los subsidios y las medidas antidumping- probablemente no encontrarán solución si no es en las negociaciones multilaterales. Por otra parte,

existe un número muy importante de mercados frente a los cuales no tenemos acuerdos de libre comercio y será la Ronda la que permita crear mejores condiciones en ellos. Ejemplo de ello son los resultados de las negociaciones sobre productos tropicales, que reducirían los aranceles a cientos de productos costarricenses en países como Australia, Japón, Noruega y Suiza.

Si bien las negociaciones para aclarar y mejorar el Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC no son parte del todo único de la Ronda Doha, ésta es un vehículo útil y un catalizador para concluir estas negociaciones que son de primera importancia. El mecanismo de solución de diferencias, junto con los Acuerdos de la OMC, ha contribuido a nivelar el terreno de juego entre países pequeños como Costa Rica y países poderosos. Es, por lo tanto, de la mayor importancia aclarar y mejorar el Entendimiento de Solución de Diferencias, hacer el procedimiento más ágil, mejorar el nivel de cumplimiento de las decisiones y facilitar el acceso a los países en vías de desarrollo.

❖ La crisis

La crisis económica mundial es un reto muy importante para la OMC. Una de las diferencias fundamentales entre 1928 y 2008, es que durante la primera de estas crisis no existían reglas multilaterales de comercio que le hicieran frente a los impulsos proteccionistas y nada detuvo la escalada de medidas contra el comercio exterior que arrastraron hacia la Gran Depresión. La crisis puso a prueba los Acuerdos de la OMC y éstos resistieron el embate. Antes de la crisis se llegó incluso a acusar al Sistema Multilateral de tener una deuda de 60 años con el desarrollo que la Ronda Doha resolvería, con el simple objetivo de intentar persuadir a los países en desarrollo a apoyarla. No fue sino hasta que la crisis financiera contagió la economía real, que algunos descubrieron que sin los frenos de las reglas de la OMC, las consecuencias de la crisis hubieran llevado a todos al precipicio.

Costa Rica y los países en desarrollo cuyas economías se han mantenido en pie durante la crisis, tienen una deuda con el sistema multilateral y deben buscar preservarlo. La OMC, por su parte, deberá mantener y fortalecer su mecanismo de monitoreo de las medidas que se tomen en el contexto de la crisis.

La OMC puede contribuir además a solucionar la crisis a través de la Ronda Doha. No todos los países se pueden permitir inyectar fondos públicos a la economía para estimularla, ni este impulso es un remedio sostenible si la economía no reacciona. Los nuevos flujos de comercio que crearía la Ronda Doha contribuirían a estimular la

✓ *La Ronda sigue teniendo una importancia enorme para países que han avanzado en la liberalización del comercio, como es el caso de Costa Rica.*

✓ *La OMC puede contribuir además a solucionar la crisis a través de la Ronda Doha.*

economía mundial en beneficio de todos. La conclusión de la Ronda Doha debe formar, por consiguiente, parte del paquete de soluciones de la crisis.

❖ **Los nuevos temas**

Otro de los grandes retos que la OMC deberá enfrentar es la decisión sobre los nuevos temas que podrían formar parte de su agenda en el futuro.

¿Cuáles podrían ser estos temas? Inversión, Políticas de Competencia, Compras del Sector Público, tres áreas de las conocidas como “Temas de Singapur”, que fueron examinados por los Miembros de la OMC; así como Medio Ambiente, podrían entrar a las negociaciones sobre nuevas disciplinas en la OMC. Se ha discutido sobre otros posibles temas, pero estos cuatro podrían ser los primeros candidatos.

Inversión, Políticas de Competencia, Compras del Sector Público y Medio Ambiente, podrían entrar a las negociaciones sobre nuevas disciplinas en la OMC, como los primeros cuatro candidatos.

✓ **Inversión**

Los Miembros de la OMC han estudiado la relación entre comercio e inversión con el objetivo de considerar la negociación de un acuerdo multilateral sobre inversiones en la OMC. Se podría incorporar esta negociación a la agenda de la OMC.

El desarrollo de reglas multilaterales permitiría reducir los conflictos entre las diferentes normas internacionales que rigen el tema y contribuiría a disminuir la mala asignación de recursos que provoca la calidad y diversidad de normas. Un acuerdo sobre esta materia contribuiría a dar mayor estabilidad a los regímenes nacionales de inversión y a mejorar la capacidad de los países en desarrollo para atraer la inversión extranjera directa.

✓ **Competencia**

Las políticas de competencia también fueron estudiadas en la OMC y podrían sumarse a su agenda. Se ha considerado que la OMC debería contribuir a asegurar, a través de estas negociaciones, que los beneficios obtenidos a través de la liberalización comercial y la apertura de mercados no sean socavados por comportamientos anticompetitivos de los actores privados en los mercados. Un acuerdo en la OMC sobre este tema podría contribuir a establecer un conjunto de principios en la materia. Las prácticas anticompetitivas no conocen las fronteras; un Acuerdo Multilateral en esta materia contribuiría también a la cooperación entre los países y a atender los casos que trascienden el mercado nacional.

✓ **Contratación Pública**

Las compras del sector público representan una parte muy importante del comercio mundial que no está cubierta por un acuerdo multilateral de la OMC, lo que puede considerarse como una importante pieza que falta. El Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC es un acuerdo plurilateral que podría ser objeto de negociaciones para convertirlo en un acuerdo multilateral. Si la membresía no estuviera aún preparada para eso, un acuerdo sobre transparencia sobre la contratación pública, una opción menos ambiciosa, podría ser la alternativa. El desarrollo de disciplinas multilaterales sobre transparencia en la contratación pública, en un mundo en que los entes públicos participan en una proporción muy importante de las transacciones comerciales, contribuiría a fortalecer la eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que es fundamental para todos los países, sobre todo los países en desarrollo, a través de una mejor identificación de los proveedores así como de las oportunidades comerciales. De igual forma, se podría incrementar la competencia entre los oferentes y esto contribuiría a reducir el monto del gasto público. Reglas multilaterales sobre este tema podrían contribuir a la atracción de inversión extranjera directa y a estimular la cooperación entre proveedores locales y extranjeros.

✓ **Medio Ambiente**

La discusión sobre los temas de medio ambiente ha sido un importante punto de fricciones con diferentes grupos desde la creación de la OMC. El tema ha resurgido por la mayor conciencia sobre el cambio climático. Se ha pedido una mejor relación entre las reglas del comercio y el Protocolo de Kyoto y las nuevas obligaciones que haya sobre reducción de emisiones. El Director General de la OMC, Pascal Lamy ha afirmado que si bien la OMC no es el lugar en el que se llegará a un acuerdo sobre reducción de emisiones, la OMC podrá ajustarse a esos resultados. Hay una creciente voluntad de que así sea.

❖ **Otros retos**

Quisiera referirme a otros temas que pueden ser considerados como retos que la OMC deberá enfrentar en el futuro: Los acuerdos de comercio preferenciales, o acuerdos de comercio regionales (“RTAs”, por sus siglas en inglés de *regional trade agreements*), como se les llama en la OMC, el mecanismo de toma de decisiones de la OMC y las tensiones que provoca el Trato Especial y Diferenciado.

✓ **RTAs**

Si bien la Ronda Doha ha sufrido constantes retrasos para llegar a su conclusión, la liberalización comercial no se ha detenido y ha manifestado su fuerza a través de muchos acuerdos regionales de comercio o tratados de libre comercio, como hemos llamado a los firmados por Costa Rica. El comercio, como el agua que desciende de las montañas hacia el mar, busca sus propios caminos.

Hay quienes hablan de la fricción o choque entre estas dos vías de liberalización comercial y la amenaza que esto puede significar para la OMC. Frente a ello, es importante recordar que este tipo de acuerdos son reconocidos y aceptados por las reglas de la OMC. Han sido considerados una vía más rápida en la dirección correcta, que es la liberalización a nivel multilateral. Son vías que no son excluyentes y que se complementan entre sí. Pero ciertamente, el poco avance de la Ronda puede hacer que Miembros de la OMC decidan, por esa razón, usar esta otra vía. La oposición de Miembros de la OMC a negociar acuerdos sobre ciertas áreas también motiva a los países a incluirlas en los acuerdos de libre comercio, como inversión, competencia, compras del sector público y medio ambiente, precisamente.

Costa Rica ha negociado de manera paralela multilateralmente y bilateralmente desde los tiempos del GATT. Su apoyo al Sistema Multilateral del Comercio ha crecido tanto como su contribución al plato de espagueti, como se le llama a la multitud de acuerdos y reglas que aplican entre diferentes países. No deben perder validez para Costa Rica las ventajas de contar con un sistema de reglas y disciplinas claras y aplicables a todos

Otros retos importantes de la OMC se relacionan con la definición del tratamiento para: los acuerdos regionales de comercio, el mecanismo de toma de decisiones utilizado en la organización y el trato especial y diferenciado.

sus miembros por igual, de disponer de un foro global para resolver de manera constructiva las diferencias comerciales y de contar con un mecanismo de solución de diferencias eficiente y confiable.

Según Richard Baldwin “la solución debe multilateralizar el regionalismo”; llama a la OMC a comprometerse a apoyarlo y a realizar negociaciones para lograrlo. Buscar la forma de formar acuerdos mayores entre los miembros de diferentes acuerdos regionales, y sumar cada vez más países a la apertura comercial alcanzada entre pocos, son ideas que van en la dirección de las ideas que inspiraron el artículo XXIV del GATT de 1994 que deben ser explorados. Soluciones a la multiplicidad y a las restricciones de las reglas de origen por esta vía puede

contribuir a resolver uno de los aspectos del plato de espagueti.

✓ ***El mecanismo de toma de decisiones de la OMC***

Se menciona también como un reto la cuestión del mecanismo de toma de decisiones de la OMC. Su sistema de toma de decisiones por consenso ha dado una fuerza muy importante a cada uno de los Miembros. No hay en la OMC un Consejo Permanente con derechos especiales para algunos y puestos por elección para otros. La OMC ha sido con frecuencia citada como el ejemplo de gobernanza global por la regla del consenso, que permite a un solo país detener una decisión si considera que lo debe

hacer. Sin embargo, este mecanismo es también acusado de ser el responsable de que las negociaciones no avancen, porque es muy difícil alcanzar decisiones entre 153 Miembros con poder de voto, pero además poder de veto.

Se ha hablado de modificar el sistema y convertirlo en un mecanismo de toma de decisiones por votación. Sin embargo, es difícil imaginar que pueda aceptarse la toma de decisiones por votación de obligaciones de liberalización comercial que le aplicarían también a los que se opusieron.

Patrick Low, a quien oiremos dentro de unos minutos, sugiere que la OMC adopte un mecanismo que permita adoptar ciertas decisiones cuando existe “masa crítica”. Serían decisiones que pueden adoptarse por una masa crítica de miembros, que aceptan asumir nuevas obligaciones entre ellos, por ejemplo, con respecto a un sector particular del comercio que deciden liberalizar. Los Miembros que forman la masa crítica podría variar según sea el acuerdo que se negocie y, los que no forman parte de ella porque deciden no asumir las obligaciones, no podrían vetar. Sin embargo, las obligaciones que asuman los que forman la masa crítica beneficiarán a todos los Miembros de la OMC.

Es una interesante sugerencia que debería examinarse. Permitiría que los que estén dispuestos a avanzar más rápido en un sector, como sucede hoy con los tratados de libre comercio, lo puedan hacer en la OMC, sin que esto cree discriminación entre los Miembros.

✓ *El Trato Especial y Diferenciado y el estatus de país en desarrollo*

El Trato Especial y Diferenciado (TED) es el reconocimiento a favor de los países en desarrollo, contenido en distintas disposiciones especiales de la OMC, que les confiere derechos especiales y les ofrece la posibilidad de un tratamiento más favorable en comparación con los países desarrollados. Las reglas sobre TED les permiten tener plazos más largos para cumplir con las reducciones arancelarias, así como obligaciones de liberalizar menos profundas. La Declaración Ministerial de Doha reafirma la importancia del TED y señala que estas disposiciones son parte integral de los acuerdos y que las negociaciones deben tomar en cuenta este principio.

El Trato Especial y Diferenciado está probablemente ligado a algunas de las discusiones más difíciles de la Ronda. Se benefician de este trato los países en desarrollo. Sin embargo no hay una lista definida de países en desarrollo ni criterios técnicos en la OMC para definirlos. La práctica ha sido que es país en desarrollo aquel que se denomine a sí mismo como tal. La única lista aceptada es la de los Países Menos Adelantados. El resto de países en desarrollo pertenecen a una categoría sin distinciones en el tratamiento. Algunos países en desarrollo han cuestionado en el pasado el estatus de país en desarrollo de Miembros como Corea del Sur. Aún cuando la discusión del estatus de país en desarrollo no ha resurgido de forma abierta, algunos de los problemas más graves en las negociaciones de la Ronda están relacionados con

el nivel de obligaciones que los países desarrollados esperan de las economías emergentes. Mientras éstas reiteran su condición de países en desarrollo y se acogen a los compromisos que se negocian para éstos, los países desarrollados tienen dificultades para aceptar niveles modestos de apertura por parte de ellos, sobre esa base.

No existe un mandato en la OMC para examinar el estatus de país en desarrollo. Sin embargo, las fricciones entre los países desarrollados y las economías emergentes, el peso de éstas en la economía global y el reajuste de poder, hacen pensar que este tema es uno de los retos a los que la Organización se tendrá que enfrentar en el futuro.

3.2 Intervención del Sr. Sun Zhenyu, Embajador de la República Popular China ante la Organización Mundial del Comercio

Es un placer y un honor asistir a este histórico evento para marcar el 20º Aniversario de la membresía de Costa Rica en la OMC. Es también una experiencia muy emocionante para mí visitar este bello país por primera vez. Quisiera transmitirles las felicitaciones de mi Ministro, el Sr. Chen Deming, sobre este evento tan importante.

Estoy muy complacido de mencionar que este evento ocurre poco después de la conclusión del TLC entre China y Costa Rica, el cual se firmará más adelante en este año. Esperamos la próxima visita a Pekín del Ministro Ruiz para la firma del TLC, que sin duda fortalecerá nuestro comercio bilateral y la cooperación económica.

Costa Rica es un miembro muy activo y constructivo de la OMC. Apoya fuertemente la Ronda Doha y ha trabajado arduamente para su pronta conclusión. Costa Rica también atesora el sistema multilateral de comercio, participando en lluvias de ideas para fortalecer la organización, incluyendo cómo lograr que el proceso de toma de decisiones sea más transparente y eficiente y cómo hacer que el proceso de solución de diferencias sea más efectivo y apto para atender problemas que se presentan en un entorno cambiante.

Costa Rica está representada de manera muy efectiva por el Embajador Ronald Saborío en la OMC, quien es ahora el embajador con más tiempo de servicio en Ginebra pero, al mismo tiempo, es de los más jóvenes. Ronald ha permanecido en Ginebra por más de 20 años. Se casó con una dama encantadora, María, en Ginebra, quien junto con sus niños que nacieron en Ginebra, están entre los más tangibles logros en Ginebra. Ronald es muy franco y vocal en su fuerte apoyo a la globalización y la liberalización del comercio. Es presidente del ente negociador de solución de diferencias. Es altamente profesional y competente en proporcionar guía en las negociaciones. Como coordinador del Grupo de Productos Tropicales y banano, es un fuerte combatiente y un experimentado negociador que sabe discutir y articular su caso y cómo hacer las concesiones necesarias para cerrar una negociación.

Por supuesto que sería un grave error si no mencionara a otra prominente costarricense en Ginebra, Anabel González. Ella ha hecho valiosas contribuciones, tanto al sistema como a las negociaciones de la Ronda de Doha como Directora de la División Agrícola de la Secretaría de la OMC. Su reciente nombramiento como la próxima Ministra de Comercio Exterior ciertamente será una gran ganancia para Costa Rica, pero al mismo tiempo una gran pérdida para la OMC. Tanto Ronald como Anabel se han ganado el respeto y la admiración entre sus colegas en la OMC y ustedes deben sentirse orgullosos de ellos como un valioso activo de este maravilloso país.

Estimados amigos, acabamos de experimentar la peor crisis económica y financiera desde la Segunda Guerra Mundial. El comercio internacional se redujo en un 12% el año pasado como resultado de esto, pero estamos en deuda con la OMC y con su Director General, Pascal Lamy, por su rol oponiendo resistencia al proteccionismo y de vigilancia al desempeño de sus miembros durante la crisis. Sin la OMC y sin el esfuerzo de su Director General Lamy, las cosas habrían sido mucho peores. Como miembro constructivo de la OMC, Costa Rica ha contribuido en la lucha contra el proteccionismo y ha apoyado el comercio abierto durante épocas de crisis financiera y económica. Como país en vías de desarrollo, Costa Rica tiene una economía muy abierta. Los 4 pasos mencionados esta mañana por el Ministro Ruiz hacia la liberalización del comercio representan una muy exitosa estrategia para el desarrollo. El tremendo esfuerzo para mantener la economía sin reforma y sin retroceso en la apertura ha ayudado a que el país se convierta en una de las economías más dinámicas y de mayor crecimiento en Centroamérica.

China se adhirió a la OMC mucho después que Costa Rica, y aún estamos en el proceso de aprendizaje. China pasó 15 años en el proceso de negociaciones para adherirse a la OMC. La membresía en la OMC ha ayudado mucho a la causa de China de apertura y

*“Costa Rica es un miembro muy activo y constructivo de la OMC. Apoya fuertemente la Ronda Doha y ha trabajado arduamente para su pronta conclusión. Costa Rica también atesora el sistema multilateral de comercio, participando en lluvias de ideas para fortalecer la organización, incluyendo cómo lograr que el proceso de toma de decisiones sea más transparente y eficiente y cómo hacer que el proceso de solución de diferencias sea más efectivo y apto para atender problemas que se presentan en un entorno cambiante”.-
Sun Zhenyu*

reforma. El pueblo de China recibió cálidamente la membresía de China en la OMC. Aún recuerdo que en el 2002, el primer año de la membresía de China, los libros de mayor venta en las principales librerías chinas eran los libros sobre las reglas y las regulaciones de la OMC. Los segundos libros en ventas son por supuesto los que tratan sobre cómo mandar a los hijos a estudiar en la Universidad de Harvard. El resultado de la adhesión de China es obvio. Nuestra experiencia es similar a la de Costa Rica. El total del comercio de China aumentó de 500 mil millones de dólares en el 2000 a 2,2 millones de millones el año pasado, se cuadruplicó. Desde que China se adhirió a la OMC, hemos notado un aumento neto en las importaciones de más de 100 mil millones de dólares cada año. La inversión extranjera en China en el 2000 fue de aproximadamente 40 mil millones de dólares. El año pasado fue de alrededor de 80 mil millones. La inversión china en otros países en el 2000 fue poco menos de 10 mil millones de dólares. El año pasado fue de 43 mil millones de dólares. Como dijo Osvaldo esta tarde, China se está convirtiendo en un socio cada vez más importante para los países latinoamericanos. Estoy de acuerdo con él en que cuanto más se diversifiquen las exportaciones de Latinoamérica a China, será mejor.

La crisis financiera y económica representó un importante desafío para la economía china. Como resultado de la crisis financiera, las exportaciones de China se redujeron en un 16% y el comercio exterior total se redujo en 13,9%. A pesar de la pronunciada reducción en el comercio exterior, el PIB chino creció en un 8,7%, lo que en gran medida se debe al paquete de estímulo del Gobierno y a que se evitara un brote de proteccionismo desenfrenado en el mundo. Aún así, hay muchos desafíos, particularmente en el área del empleo. Cada año aproximadamente 20 millones de nuevos empleos deben crearse en China para cumplir con las necesidades. Las inquietudes referentes a la polarización están en aumento. Hay urgentes demandas para mejorar la educación y la salud en el país. Para poder incentivar el consumo doméstico, la red de la seguridad social debe mejorarse, con mayor cobertura y un mayor monto para seguros. Todos estos asuntos deben abordarse en el proceso de desarrollo económico. Un ambiente de comercio internacional fuerte y estable ciertamente será útil para lograr la meta del desarrollo.

China y Costa Rica disfrutan de fuertes lazos comerciales y de cooperación económica. Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas, el comercio bilateral y la inversión han tenido una bonanza. Costa Rica es el socio comercial más importante de China en Centroamérica. El comercio bilateral alcanzó 2,9 mil millones de dólares en el 2008, con un mayor aumento del comercio de 16,7%, para alcanzar 3,2 mil millones de dólares en el 2009 a pesar de la crisis financiera mundial. Ahora Costa Rica es el noveno socio comercial de China en Latinoamérica y China es el segundo socio comercial de Costa Rica. La firma del TLC el mes entrante ciertamente mejorará nuestra cooperación, y esperamos que la nueva fase sea muy fructífera y de alianza sólida entre nuestros dos países.

El Gobierno chino otorga gran importancia a la cooperación económica bilateral y apoya fuertemente a las empresas de ambos países para llevar a cabo cooperación en áreas tales como infraestructura, agricultura, telecomunicaciones y energía. El

Gobierno chino insta a las empresas chinas a importar más productos -tales como harina de pescado, artículos de cuero, banano y piña-, productos con los que Costa Rica es muy fuerte y competitiva en el mercado mundial. El Gobierno también motiva a las empresas chinas para que inviertan más en Costa Rica. Creemos que a través de esfuerzos conjuntos podemos lograr una mayor expansión del comercio bilateral y la cooperación económica.

Esperamos tener una cooperación aún más cercana con Costa Rica en la OMC para una pronta conclusión de la Ronda Doha. Después de más de 8 años de buena fe y negociación, los miembros han concluido un 80% de las negociaciones, de acuerdo con el Director General Pascal Lamy. La reciente conclusión la diferencia sobre el comercio del banano -con Ronald jugando un papel clave en las negociaciones- ciertamente dio un fuerte impulso a la moral de los miembros para acelerar las negociaciones de la Ronda Doha.

Estoy seguro que Costa Rica seguirá teniendo un rol muy positivo y constructivo en la Ronda Doha y en el fortalecimiento de la organización, así como en cumplir con los múltiples desafíos en la OMC.

Finalmente, mis felicitaciones una vez más por su 20^o Aniversario en el OMC, y deseo que tengamos una duradera amistad y cooperación entre ambos países.

3.3 Intervención del Sr. Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística de la OMC

Buenas tardes. Quisiera dar las gracias al Gobierno de Costa Rica por la invitación a este evento, sobre todo al Ministro Ruiz y a la Viceministra Pacheco y a su equipo que ha organizado todo esto. Es un gran honor para mí estar aquí y me hace recordar muchas memorias muy agradables de mi asociación con Costa Rica. De una manera u otra durante los últimos 32 años -llegué aquí la primera vez en 1978, hace mucho ya-, Costa Rica es un país muy distinto hoy en día.

He tenido que luchar con mi conciencia hoy para tomar una decisión entre rendirme a la pereza y hablarles en inglés o hacerles sufrir con mi español chapucero y he decidido hacerles sufrir; pero esa decisión, tiene una ventaja importante para todos, seguramente voy a ser más breve en español que en inglés. Segundo, yo sé que el ultimo orador es el más odiado si habla demasiado. Tercero, los que han hablado antes, han dicho prácticamente todo lo que yo tenía en mente decir, entonces mi proceso es un poco duro, un poco complicado, pero voy a hacer lo que pueda.

Voy a hablar de los desafíos que enfrenta el sistema del comercio multilateral; esa fue la primer parte del título que nos dieron para esta sesión. La segunda parte es el papel de Costa Rica en el futuro. No voy a hablar de Costa Rica porque creo que ha recibido

bastantes piropos hoy y todos muy bien merecidos, pero yo creo que yo voy a enfocarme más en la parte del sistema, del futuro del sistema. Pero antes de pasar a eso, tengo que ofrecer algunos piropos, porque realmente -y lo digo con toda seriedad- he visto a Costa Rica como un país que durante todo el tiempo que ha estado participando plenamente del GATT y la OMC lo ha hecho con una precisión, una especificidad, una puntualidad... donde siempre ha primado el interés nacional; eso puede ser una cosa rara de decir, “el interés nacional”, pero es sorprendente la cantidad de veces que uno tiene la impresión de algo y los países hablan sin pensar muy seriamente en el interés nacional; entonces yo creo que eso sí es un gran mérito.

Un reto de la OMC es que su agenda actual -y particularmente la Ronda Doha- es muy ambiciosa e involucra tiempos que no son fáciles, problemas de voluntad y problemas de prioridades nacionales que se necesita resolver.

Yo creo que hablando de los desafíos que se enfrentan en el sistema, no debemos asustarnos porque cualquier institución que sea relevante y que vale algo siempre va a tener desafíos y retos importantes y este es el caso nuestro. También, si se habla en términos generales de retos, siempre se corre el riesgo de hacer una mera lista, producto de una expedición de pesca; pero yo voy a hablar de algunas cosas, muchas mencionados ya -muy mencionadas ya- y voy a tratar de poner los tres puntos sobre los cuales voy a hablar muy brevemente en tres paquetes: i) la agenda, ii) los retos sistémicas, y iii) cuestiones de procedimientos. Hay vínculos entre los tres temas, obviamente, y los puntos que voy a tocar no representan el universo de nuestra realidad; están lejos de esto.

Entonces, hablando primero de algunos puntos que tenemos en la agenda de hoy en día y en la agenda que nos espera. Todos los que han hablado de eso coinciden en que está tardando mucho y hay varias teorías del por qué... y sobre qué tenemos que hacer para remediar el problema. Es una ronda ambiciosa, ambiciosa, los tiempos no son fáciles; hay problemas de voluntad y de prioridades nacionales. No voy a entrar en detalles, pero un punto que quisiera plantear un poco para pensarlo, es que yo creo que esta ronda nació en circunstancias muy duras y con una voluntad muy fuerte. Este nivel de voluntad cayó después y eso ha sido un problema. Yo creo que también -y estoy hablando estrictamente en actitud personal, porque mucha gente que ha hablado hoy ha dejado sus cargos, y yo todavía no, por eso tengo que decir que es a título personal, no quiero terminar mi carrera precozmente-... yo creo que la apertura de mercados en esta ronda es más intensiva que la apertura en cualquier ronda desde los años 60. Yo creo que, francamente, hablándolo, analizándolo bien, yo creo que se puede decir que el GATT-OMC no ha sido muy exitoso en abrir mercados; ha tenido éxitos notables en productos industriales en países industrializados, pero no ha tenido mucho éxito en la agricultura, no ha tenido mucho éxito en servicios y casi ningún país en vías de desarrollo ha bajado un arancel aplicado en una negociación de la OMC.

¿Por qué? Bueno, a mi juicio, porque no han podido identificar bien un intercambio recíproco. Es un tema complicado, pero yo creo que tenemos que velar sobre todo el sistema normativo de la OMC, y mi temor es que estamos perjudicando un poco el sistema normativo si dejamos suelta una negociación sin terminarla. Creo que es una amenaza real al sistema; es importante pensar en esto; hemos fallado en esto. Hablamos de explorar una agenda distinta, nueva, y de proceder de esta forma. Pero tenemos que buscar una manera de terminar esta ronda y si no lo hacemos, pues yo creo que va a tener un costo en la salud y la credibilidad del sistema multilateral... y yo creo que no podemos permitirnos el lujo de hacerlo así.

En cuanto a los nuevos desafíos yo menciono dos: uno que se ha mencionado en casi todas las intervenciones anteriores, es la relación, desde el punto de vista del sistema multilateral de comercio, entre el comercio y la política de cambio climático. Nosotros no estamos negociando sobre clima, no debemos negociar sobre clima, pero si los que negocian sobre clima no llegan a un buen entendimiento en cuanto al uso legítimo de medidas comerciales para llevar a cabo una política compartida internacional, vamos a tener un problema grave porque van a pelear adentro, en el seno de la OMC, y no podremos solucionar esto. Esto habría que solucionar o negociarlo de otra manera, porque el uso del sistema de solución de diferencias de la OMC yo creo que no va a aguantarlo. Muchos piensan que el problema principal va ser sobre los ajustes fiscales en la frontera. Yo creo que también, o quizás más, la cuestión de los subsidios, de cómo definir los subsidios, porque una gran parte, una parte importante de la solución a este problema debe analizarse con el uso sano de subsidios.

El otro es un desafío que quisiera mencionar brevemente y que yo creo que no ha recibido mucha atención. Se trata del comercio de recursos naturales. Antes de la crisis estábamos viviendo un alza significativa en los precios de muchos recursos naturales y de la comida también, de los productos alimenticios. Y esto se paró, sencillamente, por la crisis; pero cuando salgamos de la crisis, estos precios van a aumentar de nuevo y eso va a reflejar cambios fundamentales, cambios de base en los mercados mismos. En cuanto a los recursos naturales, se trata principalmente -al menos en el corto o mediano plazo- del juramento de la demanda, de la cuestión de la oferta; pero en el largo plazo, hay países que tienen recursos naturales y hay países que no tienen recursos naturales, y los que no tienen recursos naturales tienen un gran interés en buscar soluciones a su problema de adquirir estos recursos a través de controles sobre el uso de la política de la exportación. Y yo creo que ahí vamos a tener bastantes problemas. Ya en la Ronda Doha se ven propuestas por parte -sobre todo- de la Comunidad Europea y Japón, que comparten este rasgo de tener pocos recursos naturales y quisieran cambiar las normas sobre el régimen de exportación; y hay intereses del otro lado que no tienen tanto entusiasmo. Yo creo que eso también es un tema que tenemos que mirar bien y buscar soluciones negociadas, porque si no, también va a ser un problema significativo.

Pasando a hacer alguna mención de los retos sistémicos, sin repetir otros muchos que ya han sido mencionados, una cosa fundamental para nuestro sistema -que pretende ser universal- es que se está cambiando -y de forma bastante rápida- el balance, el equilibrio de poderes entre las naciones en el mundo. Eso hace bastante más compleja la búsqueda de soluciones multilaterales, y trae también desafíos en cuanto al

Otros desafíos importantes que afronta el sistema multilateral de comercio, incluyen:

- ✓ *la relación entre el comercio y la política de cambio climático*
 - ✓ *el tratamiento del comercio de recursos naturales*
 - ✓ *el reto de la multilateralización del comercio y el regionalismo*
 - ✓ *la participación de los miembros, considerando su número*
 - ✓ *el papel del sistema en la promoción de transparencia en la política pública*
 - ✓ *la manera en que se toman decisiones*
-

liderazgo. Aunque se ha complicado nuestro mundo en este sentido, se ha aumentado también la importancia de la cooperación. Hemos pasado ya la época donde, cuando Estados Unidos, la Comunidad Europea y -quizás- Japón podían sentarse y ponerse de acuerdo y después transmitir el resultado a los demás y ya, todo arreglado. Ya no funciona así y es una realidad que vamos a tener que manejar, es un reto más.

En cuanto al regionalismo, del que todos sabemos; es muy difícil ser demasiado religioso en cuanto al regionalismo y su relación con el multilateralismo. Hay gente que todavía se mantiene "religiosa" al respecto, pero yo creo que hay que analizarlo bien, hay que pensar cuáles son las vinculaciones entre los dos, cuáles son las relaciones entre los demás. ¿Necesitamos los dos? Pues yo creo que sí. Entonces, ¿cómo van a ser consistentes y coherentes? Porque en este momento, los dos sistemas no son ni consistentes, ni coherentes, y yo creo que eso también es una cosa que debemos mirar muy bien. Ronald ha mencionado muy bien su experiencia con sobre la multilateralización del comercio y el regionalismo y yo creo que es un rumbo interesante de perseguir.

Yo creo que la otra realidad que nos enfrenta -y que tiene relación con el primer punto- es el hecho de que la membresía de la OMC ya es mucho más grande que antes y obviamente hay muchos más intereses diversos y muchas más prioridades diversas. Y cómo organizar un sistema que tiene contenido, que tiene fuerza, que tiene eficacia, depende de la forma en que

participe una gran parte de los miembros de la OMC que son los países pobres. Y no se trata de decir que los países chicos, los países pobres no tienen responsabilidades dentro del sistema, sino de decir, cómo vamos a diseñar un sistema que realmente responda a eso, sacando todo la política, en inglés "*politics*" de todo el debate. Es algo que en los últimos años nos ha afectado de forma bastante negativa, creo. Tenemos

que buscar una forma de avanzar los intereses de los países que realmente necesitan depender más del comercio y de crear sus propias oportunidades. Hay muchos esfuerzos en este sentido ya, pero la legitimidad del sistema depende también de la creación de un contexto donde todos pueden aprovechar.

En esto, quisiera mencionar algo que creo que nadie ha mencionado todavía, pero yo lo veo como importante: el papel del sistema en promover la transparencia de la política. Yo creo que, sobre todo en áreas claves donde la política es cada vez más importante -como en el área de subsidios-, no tenemos mucha idea de qué se está subsidiando... y eso yo creo que es una gran desventaja y dificulta mucho la capacidad de negociar bien sobre este elemento de la política.

Los miembros de la OMC todos tienen obligaciones de notificación bastante extensas; casi ningún país miembro -he dicho casi, porque no me atrevo preguntar directamente a Ronald, si Costa Rica está cumpliendo con todas sus obligaciones de notificación a la OMC, pero si es el caso, es uno de los muy pocos países que lo está haciendo- cumple con estas obligaciones a cabalidad. Entonces, por ejemplo, una cosa es lo que yo creo y otra la realidad. Realmente tenemos que tomar este tema más en serio y yo lo veo como un elemento sistémico de la OMC, porque una carencia de información adecuada no crea condiciones favorables para avanzar en la cooperación internacional.

También hay cuestiones de procedimiento que mencioné al principio. Yo creo que hemos trabajado mucho en esto, que hemos hecho progreso pero todavía tenemos problemas en cuanto a la representación de intereses en todos los procedimientos de toma de decisión del sistema. Hablamos de transparencia o participación interna y externa. La parte interna es cómo organizar las negociaciones, las conversaciones entre los miembros de forma que permita a todos participar. Y es que es imposible tener a 153 países hablando a la vez de cosas técnicas, de cosas específicas... no se puede. Entonces, hay otra forma de manejar esto, que puede parecer como trivial, pero no es trivial, es importante; porque si los 153 países piensan que no están aprovechando adecuadamente su posibilidad de participar, es muy malo para el sistema. Y la parte externa -que, bueno, también hemos hecho ciertos progresos- esto de la Sociedad Civil y los deseos de la Sociedad Civil de participar, eso es complicado también y tenemos que buscar maneras de mejorar. Hemos hecho mucho, pero no todas las ONG actúan de buena fe y otras que sí actúan de buena fe no tienen acceso adecuado a lo que hacemos. Entonces es otro tema a meditar.

Por último -y el señor Embajador lo ha mencionado con mucho detalle-, yo creo que tenemos que pensar en reformular la manera en que tomamos decisiones en la OMC, porque tenemos la norma de consenso, que se traduce en un poder de veto. ¿Cómo arreglar esto? Porque da lugar al ejercicio del veto por alguien que no tiene nada que ver con un asunto particular pero que quiere utilizarlo para otra cosa. Entonces, esto sí es una cosa interesante y yo creo que tenemos que seguir hablando de ello. No vamos a llegar a la votación. En este momento si hubiera voto en la OMC y existieran las disposiciones para votar, sería un voto por país y los países grandes no van a

aceptar un sistema semejante. ¿Se podría pensar en tratar de ponderar los votos? Pues esa sería una negociación interminable... entonces, tenemos que trabajar con lo que tenemos y buscar la forma de ser más eficaz, de encontrar maneras eficaces de responder a la realidad de que queremos mantener un sistema no discriminatorio, pero a la vez reconocer que no todos van a adquirir los mismos niveles de obligación en un momento determinado. Yo creo que esta también es una cosa interesante que podemos tratar de mejorar.

Bueno, como he dicho, es una lista de temas. Hay otras cosas que se podrían mencionar, pero lo básico -desde mi punto de vista- es que tenemos que preguntarnos si realmente nos importa o si a los países miembros les importa lo suficiente no dejar el sistema caer por falta de atención, por falta de cuidado. Porque yo creo también que, si se hace eso, un buen día se tendría que inventar el sistema de nuevo; y estoy convencido que hoy en día, un nuevo sistema multilateral inventado se vería muy inferior a lo que tenemos ahora.



ISBN: 978-9968-676-04-5



Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica

Teléfono: (506) 2299-4700 -- Fax: (506) 2255-3281 -- Dirección: Ave. 1-3 Calle 40, Paseo Colón, San José, Costa Rica
Apartado 297-1007 Centro Colón, Costa Rica -- Sitio Web: www.comex.go.cr -- Email: pep@comex.go.cr