

CAPITULO V PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y ATRACCIÓN DE INVERSIONES: HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN

Henry Manuel Mora Jiménez

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y DESEMPEÑO EXPORTADOR EN LOS NOVENTA

A partir de los años ochenta Costa Rica adoptó una estrategia de desarrollo económico cuyo eje central consistió en dirigir los esfuerzos institucionales en favor de tres elementos básicos: crecimiento exportador, desgravación arancelaria y atracción de inversión extranjera directa -IED-, razón por la cual este modelo es llamado de “Orientación hacia Afuera”.

En materia de Promoción de Exportaciones, el Estado impulsó una serie de importantes políticas con dos objetivos básicos: a) diversificar la oferta exportable nacional, y b) incrementar los mercados de destino de tales exportaciones, con la meta de disminuir la alta dependencia nacional de unos pocos bienes de exportación (tradicionalmente café, banano, carne, azúcar), y que dichas actividades se convirtieran en el motor del crecimiento de la producción, amén de otros resultados positivos esperados en materia de empleo, salarios, productividad y generación de divisas. El desempeño exportador ha sido impresionante, con un importante crecimiento promedio del 16,3% anual entre 1991 y 1998, siendo este último el año de mayor incremento de la década (un 34%), lo que refleja el impacto de la compañía Intel en las exportaciones.

No hay duda de que la política de promoción de exportaciones ha sido el eje, junto con la estabilización macroeconómica, sobre el cual gira la política económica desde 1983. Esta afirmación se corrobora al observar una serie de medidas que se han estado aplicando desde esa fecha y que se pueden agrupar en tres grandes áreas: incentivos, soporte institucional y administración del tipo de cambio. Estos factores se encaminaron a la eliminación, o al menos reducción del “sesgo antiexportador” que surgió a raíz de las políticas proteccionistas de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Exportaciones (ISI).

En materia de desgravación arancelaria, los acuerdos con el Banco Mundial fueron los determinantes para que el país iniciara, a partir de 1986, un proceso de reducción de aranceles como parte de la estrategia global de apertura comercial, que conduciría a las empresas nacionales hacia una mayor competencia externa, todo lo cual acarrearía

beneficios en materia de reconversión productiva, precios más bajos al consumidor y un mayor bienestar general.

La Inversión Extranjera Directa (IED) ha sido una de las áreas más beneficiadas con las políticas comerciales de los últimos años, dada la gran cantidad de ventajas e incentivos estatales que reciben al instalarse en nuestro país. Al igual que con las exportaciones, se han formado expectativas muy grandes alrededor de la IED como motor del crecimiento nacional, así como de su impacto en materia de salarios, transferencia tecnológica, divisas y otros.

Durante los últimos diez años Costa Rica ha avanzado considerablemente en la recepción de IED; la cual pasó de \$162 millones en 1990 a \$620 millones en 1998, cifra que representa el 6,1% del PIB (versus un 2,8% en 1990), y con una tasa de crecimiento promedio del 21,3% para el período indicado, muy superior al ritmo de la producción y de las exportaciones.

Cuadro 9
Costa Rica: Inversión Extranjera Directa
Monto en millones de \$US y porcentaje respecto al PIB
1985-1998

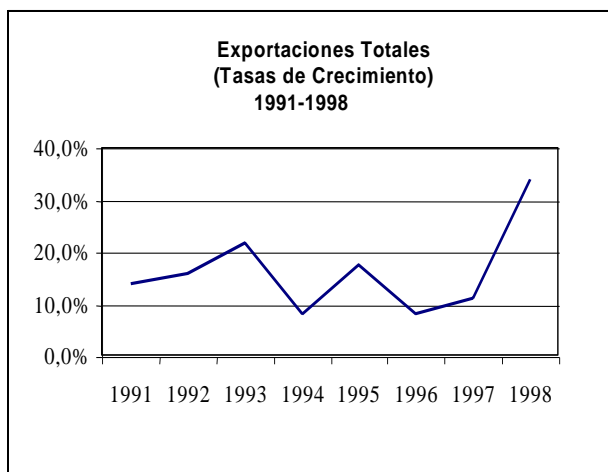
Año	Monto millones \$	IED/PIB
1990	162.4	2.8
1991	178.4	3.2
1992	226.0	3.3
1993	246.7	3.3
1994	297.7	3.6
1995	336.9	3.7
1996	426.8	4.4
1997	512.8	5.3
1998	628.1	6.1

Fuente: Elaboración propia con base en COMEX (1998)

En cuanto a los incentivos, destacan los regímenes del Contrato de Exportación, las Zonas Francas y el de Perfeccionamiento Activo (Maquila), que han otorgado una serie de ventajas para las empresas exportadoras que cumplan con una serie de requisitos que varían según el régimen al cual se encuentran adscritas. En términos generales, los incentivos más importantes han sido los subsidios (Certificados de Abono Tributario) y la exoneración de impuestos (ventas, aranceles, renta, consumo, etc., según el régimen).

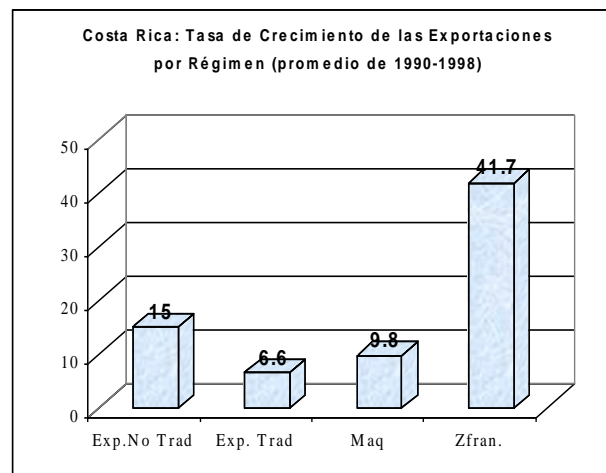
Al desagregar el comportamiento de las exportaciones se observan algunos elementos importantes. Primero, el alto rendimiento exportador está fuertemente influido, en primer lugar, por el desempeño de las Zonas Francas, y en segundo lugar, por las denominadas Exportaciones No Tradicionales. En promedio, las primeras experimentaron un aumento del 41,7% en los noventa, mientras que las segundas lo hicieron en un 15%. Resulta interesante que las Exportaciones Tradicionales, otrora las más importantes del país, tan sólo lograron alcanzar una media de crecimiento del 6,6%, siendo el rubro menos dinámico, por debajo de la Maquila (9,8%).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1997)

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en PROCOMER (1998)

Según el destino de las ventas, resulta importante señalar que en este período se presentó una importante diversificación de mercados. En este aspecto, resulta notorio el aumento participativo de Europa, Asia y Sudamérica, de modo que, para 1998, la estructura de exportaciones por mercados muestra que la región perteneciente al NAFTA compró el 52% de nuestras exportaciones, mientras que el MCCA, que a finales de los setenta promediaba más del 30%, ahora tan sólo absorbe el 10%; los otros destinos acaparan el 40% restante.

A pesar de lo anterior, es decir, a pesar de la diversificación de mercados (más de 50 países de destino), el grueso de las exportaciones están siendo dirigidas a un sólo país (Estados Unidos), lo que deja la meta de diversificación de mercados como una meta por profundizar, a pesar de los avances.

Por el lado de los sectores productivos, la industria se ha venido constituyendo en el sector más importante, tanto en montos brutos como en dinamismo. Para 1998, alrededor del 65% de las exportaciones fueron de origen manufacturero, mientras que el sector agrícola aportó el 29% y el pecuario/pesca el 6% (PROCOMER, 1999). Esta situación puede explicarse en gran parte por la alta exportación de la empresa INTEL, que ya para octubre de ese año representaba el 17% de las exportaciones totales, superada sólo por la industria manufacturera en su conjunto (27%).

En resumen, las políticas de fomento exportador tuvieron un importante papel en el desempeño de las exportaciones en los noventa tanto en su crecimiento como en su diversificación productiva y de mercados, lo que ha permitido que actualmente representen el 51% del PIB, convirtiendo a Costa Rica en el país con mayor coeficiente de exportaciones per cápita en América Latina con poco menos de \$1500, proyectándose un monto bruto de \$10 mil millones para el año 2005, gracias en gran medida al efecto INTEL. Pero después de 15 años de haber iniciado este proceso, el desarrollo exportador ha mostrado serias debilidades en otras áreas. Así, por ejemplo, mientras en los noventa el PIB creció un 4% en promedio, las exportaciones lo hicieron en un 16%, lo cual muestra que a

pesar del buen dinamismo de ellas, aún no se han convertido en el motor del resto de la economía, debido a la poca integración productiva y tecnológica con la economía nacional que la misma presenta⁵⁷.

INVERSIÓN EXTRANJERA Y ESTRATEGIA COMPETITIVA

La industrialización sustitutiva de importaciones modeló una firma industrial típica en la región latinoamericana que, en lo que se refiere a la inversión extranjera directa (IED), significó la creación de filiales “aisladas” que se acogieron a escalas y tecnologías consistentes con la existencia de mercados fuertemente protegidos y transacciones internacionales estrictamente reguladas y, en general, una política económica con un fuerte sesgo anti exportador que se trató de corregir en muchas ocasiones con medidas que no alteraban en lo esencial la lógica del modelo (cf. Vera-Vassallo, 1996). La política entonces vigente indujo en general una relación pasiva de estas filiales con sus fuentes de abastecimiento de bienes de capital, insumos y tecnología, que en su mayor parte se traducían en relaciones de carácter intrafirma. El caso centroamericano no fue una excepción: al amparo de los altos aranceles del Mercado Común, las filiales de las compañías extranjeras radicadas en la región compartieron el mercado interno protegido y se amoldaron a la lógica del modelo sustitutivo.

Esta situación recién descrita no ha cambiado en lo esencial con el nuevo modelo de promoción de exportaciones y mayor apertura, a no ser porque el destino de las exportaciones ya no es la región centroamericana. Quizás incluso la situación actual profundiza algunos de los rasgos comentados⁵⁸. Como es consabido, las empresas extranjeras ubicadas en zonas francas muestran una mínima articulación con el sector empresarial nacional, así como con las escasamente desarrolladas estructuras institucionales de promoción de un desarrollo tecnológico endógeno. En materia de IED, Costa Rica sigue sin contar con una formulación estratégica y políticamente clara que busque deliberadamente la absorción social de conocimientos productivos, con el consiguiente proceso de aprendizaje industrial y tecnológico y la subsiguiente etapa de innovación competitiva. Todo esto actúa en contra de una inserción internacional más dinámica y cualitativamente superior.

⁵⁷ En 1998, de un total de \$790,9 millones de compras totales, las empresas de zonas francas (excluyendo a Intel), solo adquirieron \$50,8 millones por concepto de compras locales, un 6.4% del total.

⁵⁸ Un estudio reciente de la CEPAL encuentra que la contribución de la IED al desarrollo industrial de los países latinoamericanos ha sido modesta en términos de integración de insumos de origen nacional, en gran parte debido a que los modelos exportadores de recursos naturales o *commodities* industriales basados en ellos, siguen reproduciendo esquemas de enclave (Ver Recuadro 3)

Recuadro 3

¿Contribuye la inversión extranjera directa al crecimiento económico?

Muchos analistas opinan que existe una correlación positiva entre IED y crecimiento económico. Sin embargo, al revisar las cifras, no parece existir una correlación muy fuerte entre ellos. ¿Por qué el espectacular desempeño de la IED de la última década en América Latina –con ingresos trece veces superiores a los registrados en la década de los 70- no ha tenido un impacto más directo sobre el crecimiento económico de la región?

En primer lugar, la mayor parte de estos ingresos fue el resultado de transferencias de activos existentes y no significó la creación de nuevas unidades productivas, por lo que su contribución a la formación bruta de capital fijo ha sido limitada....aunque si ha permitido mejorar la calidad de los servicios y la competitividad.

En segundo lugar, la contribución de la IED al desarrollo industrial ha sido modesta, en términos de integración nacional. Por un lado, los modelos exportadores de recursos naturales o *commodities* industriales basados en ellos siguen reproduciendo esquemas de enclave. Por otro, en el modelo que se basa en el ensamblaje de manufacturas para la exportación, las reglas originales para el acceso al mercado de Estados Unidos virtualmente prohíben el uso de insumos físicos producidos en el país receptor.

Los gobiernos deben definir claramente las prioridades de su política nacional, y el papel que esperan que cumpla la IED...(Fuente: Mortimore 1999)

Las tecnologías de proceso y de producto, los conocimientos gerenciales, el diseño y los estándares, los métodos de producción y organización del trabajo, el control de la calidad y el mercadeo, entre otros aspectos que componen el paquete tecnológico, son **potencialmente transferibles**, pero nunca de manera automática, a través del simple intercambio comercial. En este contexto, dos variables institucionales adquieren especial connotación en el intento de materializar tales posibilidades. Una se refiere al entendimiento pleno de las modalidades y características de la transferencia internacional de tecnología. Otra es la capacidad social de absorción del progreso técnico de un determinado país.

Sobre el primer aspecto, debe reconocerse que existen modalidades de transferencia más eficaces que otras, pero su incorporación al acervo de conocimientos de una economía determinada y de sus propias empresas depende de ciertas condiciones institucionales del propio país receptor. ¿Debe Costa Rica privilegiar la atracción de inversión extranjera directa de alta tecnología, como parece ser el norte actual? No necesariamente. En última instancia, la política de atracción de inversión debe apuntar hacia el logro de cuatro grandes y principales objetivos:

- ◆ Maximizar los impactos interindustriales, en términos de producción, empleo y valor agregado nacional⁵⁹.
- ◆ Priorizar aquellas inversiones en las que la transferencia de tecnología tenga mayores posibilidades de éxito,
- ◆ Impulsar las inversiones en las que los efectos aprendizaje sean más significativos.
- ◆ Impulsar un desarrollo regional más equilibrado.

En otras palabras, no se trata de promover la captación indiscriminada de inversión extranjera. Lo que se debe pretender es más bien, y sin desvirtuar el funcionamiento de los mercados, formular un marco regulatorio integral y compatible con el objetivo de maximizar la transferencia internacional de conocimientos productivos, que es la más importante contribución externa al desarrollo de una economía como la costarricense⁶⁰.

La otra variable institucional es también de crucial importancia. La atracción de inversión extranjera debe hacerse, además, de forma que esa transferencia encuentre una “capacidad local de absorción tecnológica” que permita no sólo incorporar el progreso técnico y difundirlo a todo el aparato productivo, sino principalmente reforzar las capacidades de aprendizaje industrial y tecnológico como preludeo imprescindible para una fase posterior de innovación endógena e incremento dinámico de la competitividad internacional. Desde luego, la posibilidad de desarrollar esta “capacidad social de absorción del progreso técnico” está íntimamente ligada a la introducción de cambios y avances institucionales de gran significación en las empresas, en las organizaciones públicas y privadas así como en las políticas gubernamentales pertinentes. De especial relevancia es el desarrollo de un **sistema nacional de innovación (SIN)**, cuya finalidad sea reforzar la capacidad individual y nacional de negociación, asimilación, aprendizaje e innovación tecnológica.

Un sistema nacional de innovación puede definirse como la red de agentes económicos y el conjunto de políticas e instituciones que influyen en la introducción y difusión del progreso técnico en la economía. Puesto que en países como Costa Rica la tecnología es básicamente importada, el SIN, en un sentido amplio, debe comprender:

1. Las políticas de tratamiento de la IED,
2. Las políticas de transferencia de tecnología y otras modalidades de inversión extranjera que no suponen aporte de capital (como la inversión cuasi accionaria),
3. Las políticas de derechos de propiedad intelectual y de importación de bienes de capital,
4. El conjunto de normas y regulaciones que ordenan y catalizan el proceso de absorción y difusión del progreso técnico.

⁵⁹ PROCOMER reconoce en un estudio reciente, que la legislación vigente en Costa Rica en el régimen de Perfeccionamiento Activo, no favorece los encadenamientos productivos con la economía local, tan necesarios para que la pequeña y mediana empresa pueda desarrollarse; y concluye entre otros puntos, que “llegó el momento de que la Promotora de Comercio vuelva sus ojos también a las importaciones” (PROCOMER, citado en El Financiero del 30 de agosto al 5 de setiembre de 1999, p. 24)

⁶⁰ Aunque no cabe duda de lo provechoso del trabajo realizado en los últimos años por CINDE en materia de atracción de inversiones, su estrategia parece estar más en función del interés mostrado por las firmas extranjeras, que de criterios estrictamente nacionales.

5. La red de agentes e instituciones públicas y privadas que apoyan o emprenden directamente actividades científicas y tecnológicas, incluidas la investigación y desarrollo (I&D), la difusión tecnológica y la creación de capital humano.

En Costa Rica existe mas de un centenar de organizaciones que conforman el "Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología", pero su accionar está muy lejos de funcionar como un verdadero "sistema" o "subsistema": son muy profundas las fallas del sistema financiero costarricense para financiar inversiones de largo plazo en activos intangibles; las del sistema educativo para vincularse con las necesidades del sector productivo y las de las instituciones científicas para interactuar con el sistema educativo y el productivo. Constituye sin embargo, un significativo punto de partida para el óvulo de la red de agentes e instituciones públicas y privadas relacionadas con la creación, transferencia y difusión de tecnología que aparece en la Figura 9.

Figura 9
Elementos del Sistema Nacional de Innovación

