

Costa Rica: la trayectoria de sus políticas públicas en comercio exterior, internacionalización de pymes y asociatividad

Velia Govaere Vicarioli
Coordinadora OCEX-UNED

Ejes de exposición

- Mirada panorámica a políticas públicas en comercio exterior del binomio de apertura comercial y atracción de IED
- Situación, desafíos y lecciones aprendidas relacionadas con las áreas de:
 - ✓ Comercio Exterior
 - ✓ Internacionalización de Pymes y encadenamiento productivo
 - ✓ Asociatividad y Cooperativismo
- Reflexiones finales

El comercio exterior: éxitos, desafíos y lecciones aprendidas

¿Por qué Costa Rica es emblemático?

Con 4 millones y medio de habitantes es:

- **Primer exportador de productos de alta tecnología y primer país exportador per cápita de bienes de AL**
- **Oferta exportable: 4300 productos a 151 países**
- **cuarto país del mundo en proporción de exportaciones de alta tecnología.**

Transformación de estructura de sus exportaciones:

- **En los 90: bienes primarios eran el 57,6%, ahora sólo el 26%.**
- **En los 90: manufacturas de tecnología media y alta era 9,3% en el 2000, el 48,5%.**
- **Alta tecnología pasaron del 3,2% al 36,5%.**

Modelo de internacionalización

Costa Rica hizo una apuesta en su inserción en el comercio internacional con políticas públicas con fuerte énfasis en equilibrio macroeconómico:

- **Apertura de mercados con sostenido crecimiento de nuestras exportaciones**
- **Diversificación Oferta Exportable Disponible**
- **Atracción de Inversión Extranjera**

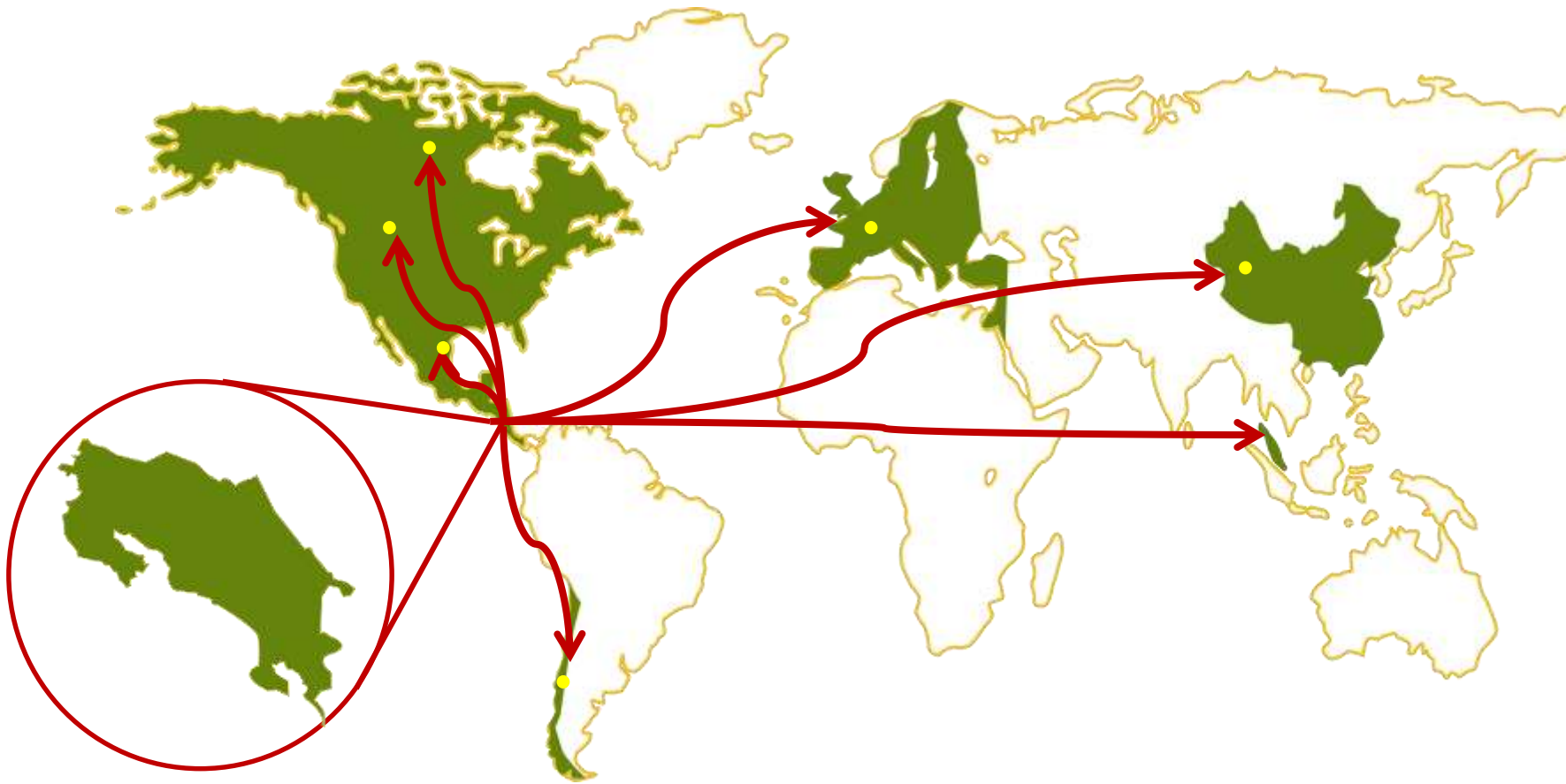
Ejes política comercial en CR

- **Política Ofensiva:** plataforma exportadora a través de TLC a través de 30 años políticas públicas
- **Política Defensiva:** “co-administración de comercio” con políticas públicas asimétricas y entidades con capacidades desiguales
- **Aprovechamiento de oportunidades generadas por el comercio:** ausencia de política productiva integral, rezago en políticas para pymes y éxito moderado en encadenamientos productivos.

Exitosa Inserción al comercio internacional

- Inserción exitosa al sistema multilateral comercio GATT-OMC
- Integración centroamericana (de un mercado común CA a una Unión Aduanera)
- 14 TLC rigen su comercio preferencial con 50 socios comerciales, que amparan 93,8% de exportaciones y 82,0% de importaciones de bienes
- Solicitud de ingreso a OECD
- Falta firma de TLC con Corea del Sur

Plataforma comercial

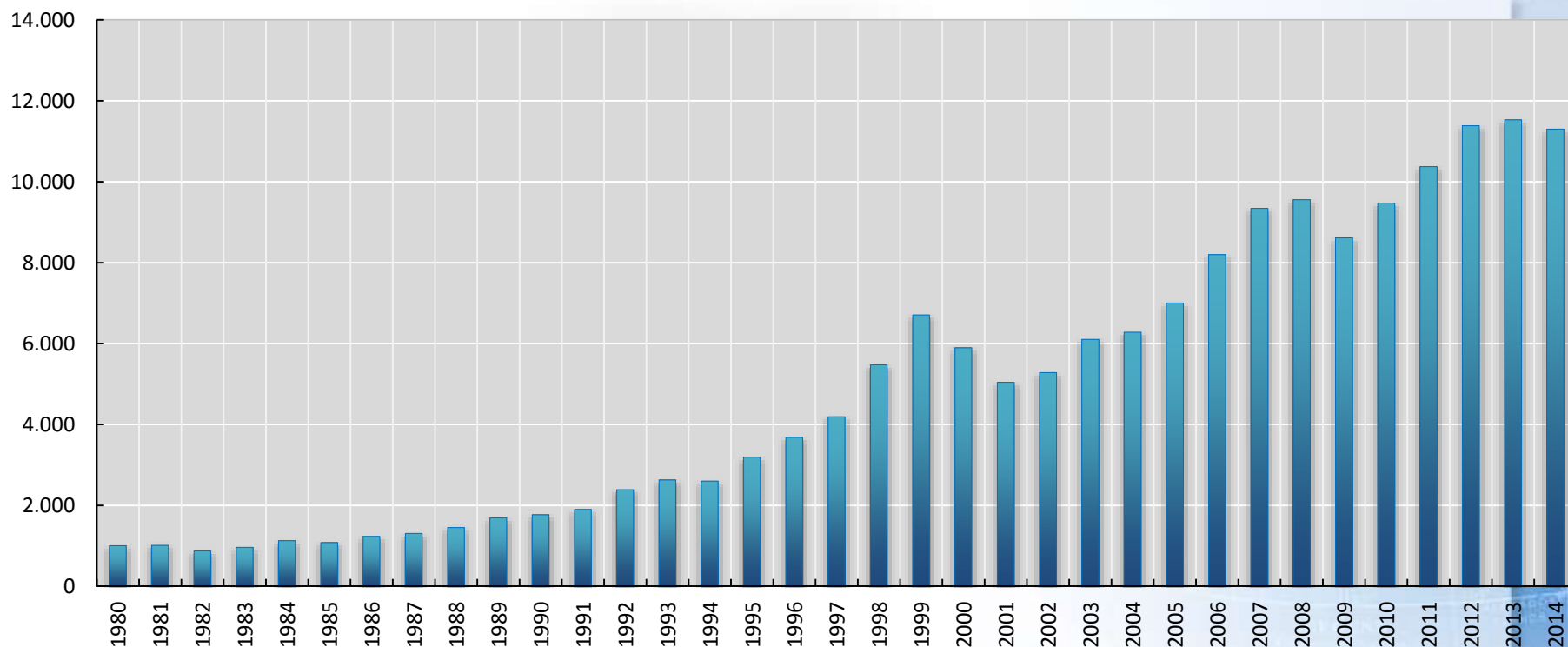


30 años después ...

- En los últimos 15 años, las exportaciones han crecido en promedio un 5.1%: 3.3% en bienes y 8.7% en servicios.
- En 2016 se exportaron bienes por \$9.933 mil millones y cifra récord de \$8.288 mil millones en servicios.
- Servicios empresariales, telecomunicaciones y TICs fueron 46,6% del total de las exportaciones de servicios superior a 44.4% del sector turismo.
- 2.392 empresas exportaron 4.302 diferentes productos a 151 países del mundo.
- En 2016, el flujo de IED creció un 10,8% (2015) con US\$2.762 millones.

Crecimiento de Exportaciones

Costa Rica: Exportaciones totales
1980-2014, Millones US\$



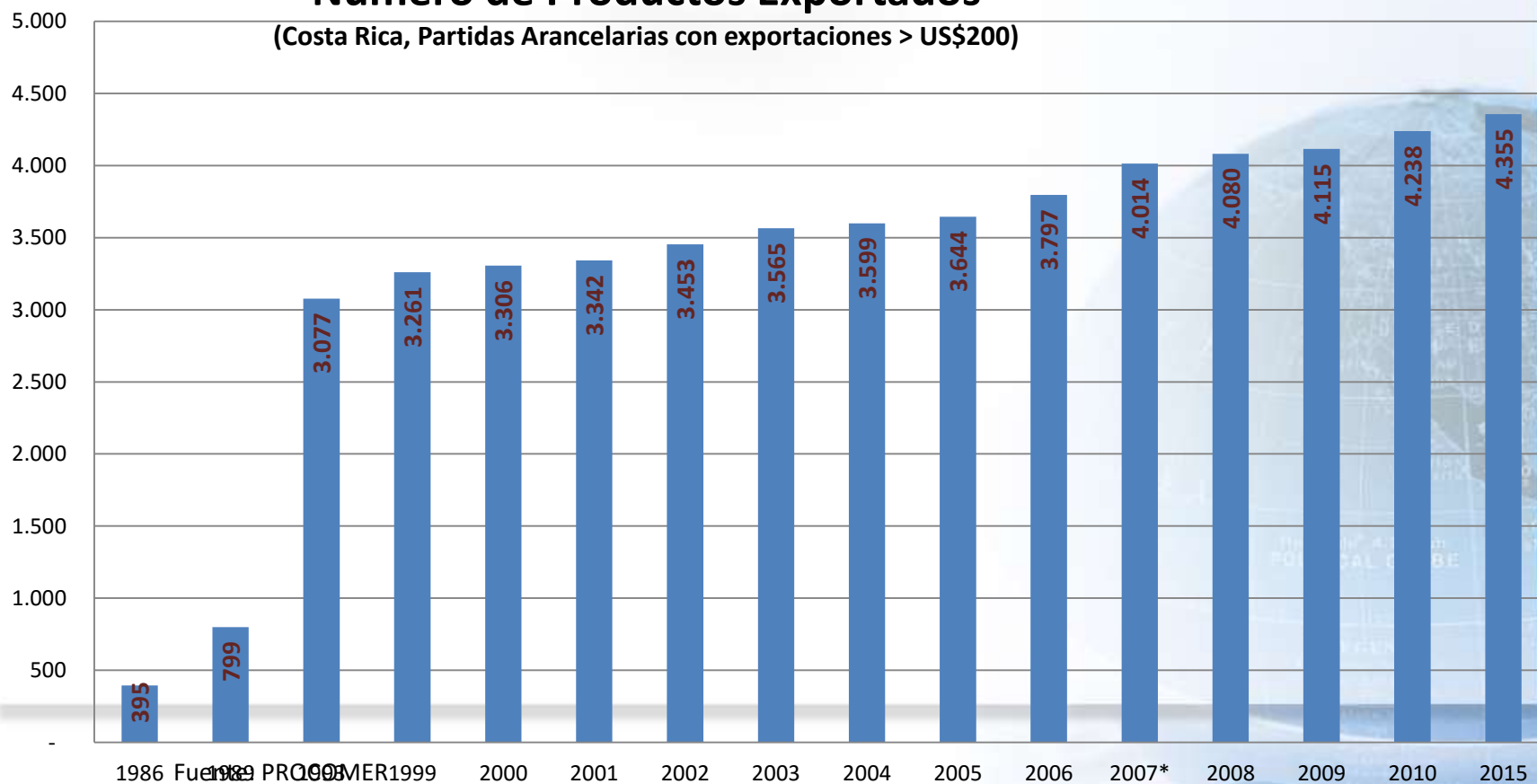
Fuente: COMEX con base en cifras de PROCOMER.

Notas: cifras preliminares para el 2014, sujetas a revisión. Las exportaciones totales incluyen los regímenes: definitivo, zona franca y perfeccionamiento activo.

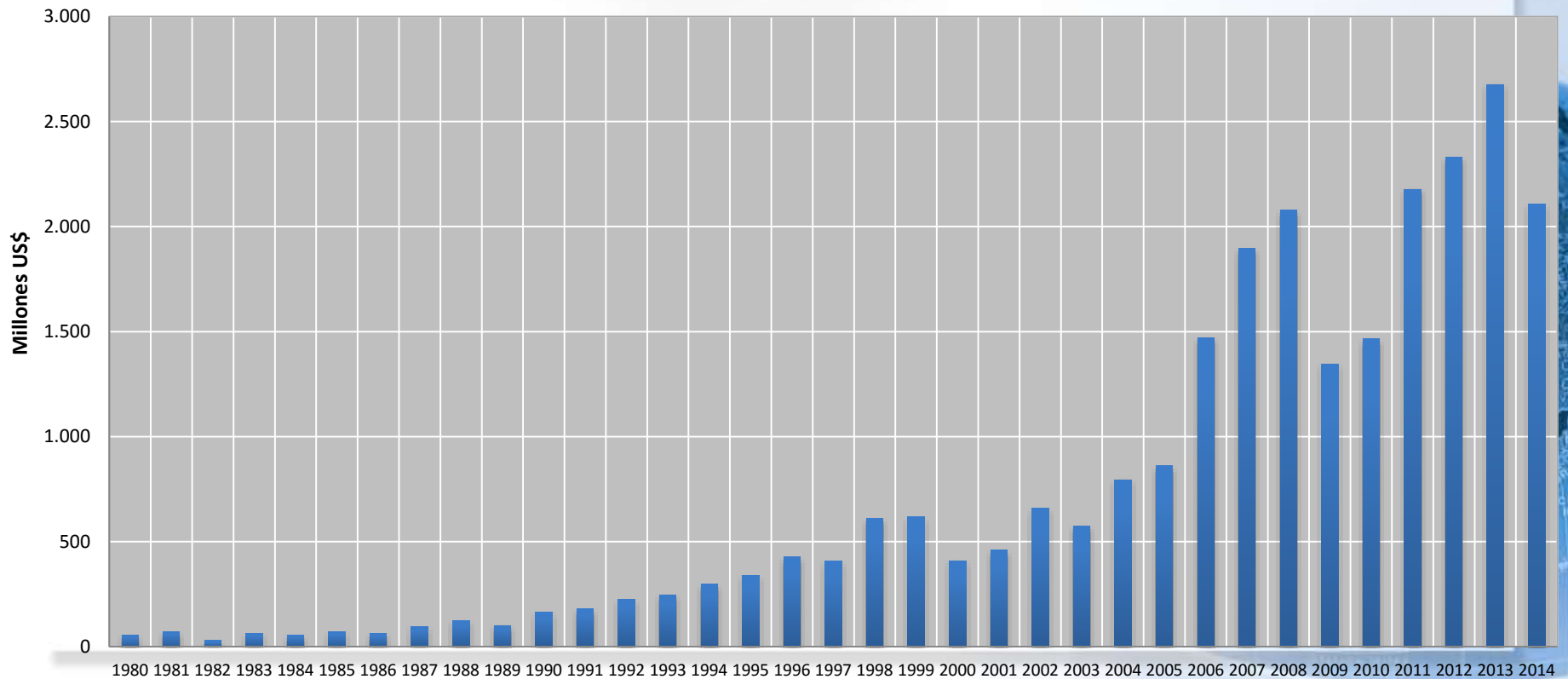
Diversificación OED

Número de Productos Exportados

(Costa Rica, Partidas Arancelarias con exportaciones > US\$200)



Inversión Extranjera Directa (1980-2014)



30 años después ...

- Una sólida plataforma exportadora y la estabilidad costarricense atrae IED (280 empresas de alta tecnología)
- IED genera empleo de calidad pero territorialmente concentrado en el GAMA
- Participación en 5 Cadenas Globales de Valor
- El 35% de las exportaciones costarricenses de manufactura son de alta tecnología
- Las exportaciones bajo ZF representan el 52% de las exportaciones totales (2010-2014)
- El segmento de **Dispositivos Médicos** representa el 4% del PIB (#1 en bienes manufactura)
- **Crecimiento del sector servicios:** Las TICs se ubican como el segundo rubro de exportación de servicios, solamente después del **turismo**

Política pública consistente

- **Sólida institucionalidad + alianza público-privada:** “triada” de COMEX-PROCOMER-CINDE con personal calificado y asignación de recursos.
- **Legislación de soporte:** 2 leyes y consolidación de facto de funciones
- **Articulación:** más allá de la “triada” se han dado algunos esfuerzos interesantes: CPCI y comisiones interinstitucionales.

30 años de continuidad de políticas públicas dejan como saldo una institucionalidad sólida y fuerte soporte legal

30 años después ...

Pero existen fuertes desafíos para la sostenibilidad del modelo “hacia afuera”

Falencias y desafíos del comercio exterior costarricense

Polémica sobre prioridades

- Frente a una política ofensiva que sigue negociando TLC hay una solicitud expresa de gremios al gobierno de 'un alto en el camino', que no negocie más TLC.
- Quejas internas sobre necesidad de:
 - ✓ Faltan políticas productivas que además se plasmen territorialmente
 - ✓ Mejor apoyo a pymes
 - ✓ menor concentración de exportaciones en empresas grandes y mayor encadenamiento,
 - ✓ mayor valor agregado doméstico

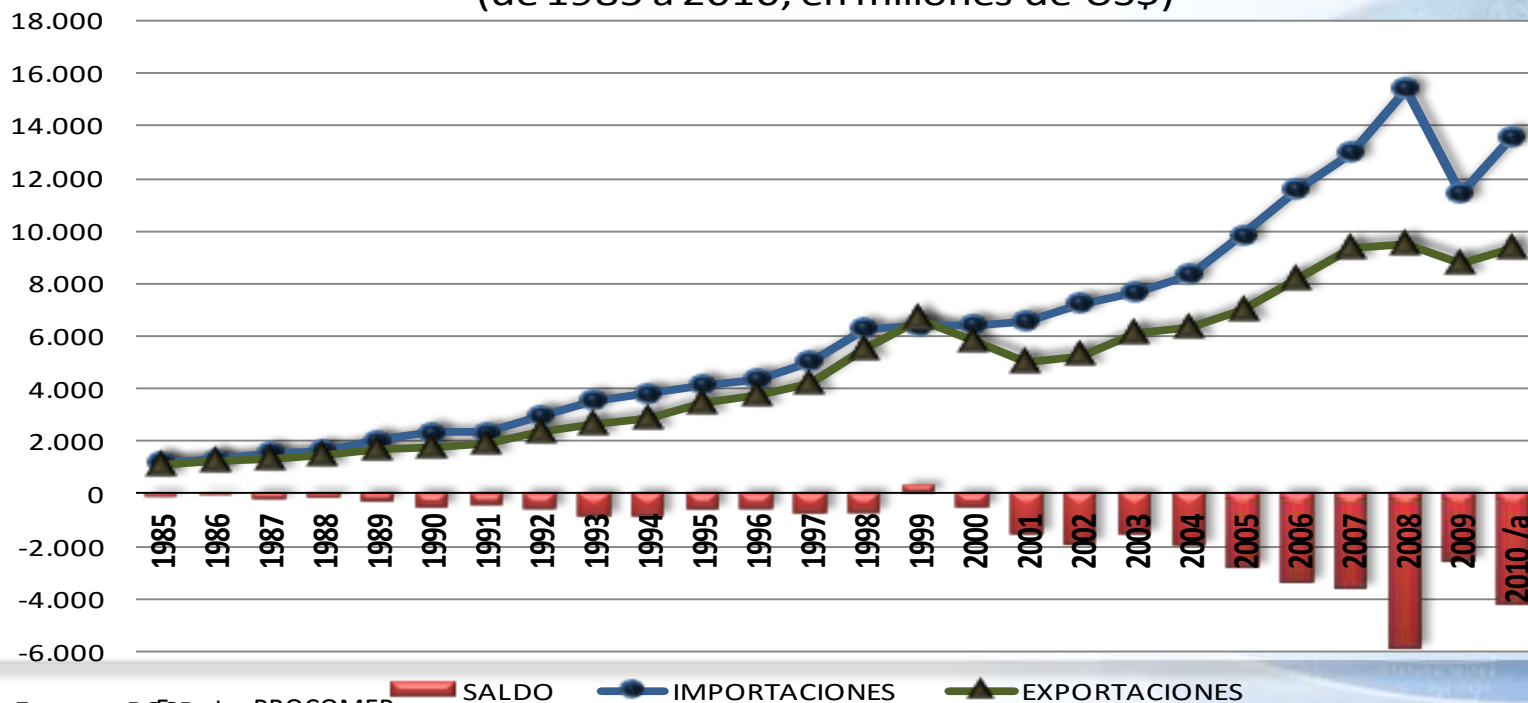
Debilidades del modelo

- IED como factor de equilibrio de cuentas nacionales y una balanza comercial de bienes deficitaria, que se sostiene gracias al flujo de IED y de servicios
- Exitosas políticas públicas de comercio exterior tienen como contrapartida un desempeño moderado de aprovechamiento de oportunidades con fuerte concentración de exportaciones y OED en empresas grandes y en encadenamientos productivos
- Transformación estructural de OED-
¿Transformación estructural del aparato productivo?

Saldo: dos economías, dos competitividades, diferencias salariales y territoriales, con incremento de la desigualdad

Una balanza comercial deficitaria

Gráfico 8: Balanza Comercial de Costa Rica
(de 1985 a 2010, en millones de US\$)



Fuente: BCR
Fuente: PROCOMER

Nota: Los datos del 2010 son preliminares

¿Transformación del aparato productivo?

- **Si se excluyen las exportaciones de zona franca, los principales productos de exportación siguen siendo productos agrícolas primarios (café, banano, piña)**
- **Tenemos un gran volumen y diversificación de exportaciones, pero altamente concentrada y poco valor nacional agregado:**
 - **El 2% de las empresas contribuye a más del 70% de las exportaciones**
 - **El 73% de las empresas exporta menos del 1%.**
- **De cada 7 dólares de valor exportado corresponden sólo a 3 dólares de valor nacional agregado, con encadenamientos locales, sobre todo de logística, transporte y embalaje.**

Concentración de Exportaciones

- En el 2016, 2.897 compañías exportaron bienes.
- 76 empresas (2%) de las 3.772 registradas con ventas al exterior colocaron el 66,5% del valor de las exportaciones, con ventas superiores a los \$25 millones.
- Al contrario, 3.499 empresas (93%) exportó apenas el 11,4% del valor de las ventas de bienes al exterior.
- Alex Mora: *“contar con más actores y con más participación”* es objetivo de las políticas públicas *“pero actualmente no existen suficientes mecanismos para lograrlo”*.

Estado de situación, desafíos en la internacionalización de las pymes y lecciones aprendidas

Régimen jurídico-institucional de PYMES

- Ley de Pymes 2002
- Ley de Emprendedurismo 2012
- Sistema de Banca de Desarrollo
- Ente rector es el Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- En encadenamientos productivos, si es interno (MEIC) y unido al esfuerzo exportador (COMEX)

Internacionalización de PYMES (desde dos ángulos)

- Pymes directamente exportadoras
- Encadenamiento como parte del esfuerzo exportador (sea a la IED o empresas exportadoras domésticas) o encadenamiento interno
- Dualidad institucional e legal y además duplicidad de funciones entre PROCOMER vrs. MEIC

Encuesta OMIPYME 2013

- Casi una de cada cuatro (23.9%) de las Mipymes encuestada participa directa o indirectamente en el esfuerzo exportador costarricense.
- 10% exporta de forma directa
- 13% se encuentra encadenada al esfuerzo exportador
- Varía por segmento productivo de bienes y en servicios

Principales resultados

- La mayor parte de Mipymes exportadoras, directas o por encadenamiento, se vincula al sector industrial o al sector de agricultura y pesca, siendo este sector el de mayor participación para encadenamientos.
- La importancia de las exportaciones, para la empresa exportadora, se manifiesta en el porcentaje de sus ventas al exterior con relación al total de las ventas de la empresa.
- Para el 70% de las Mipymes exportadoras, sus ventas al exterior representan entre el 90-100% de su ventas totales.
- Importancia de “mercados naturales”

Encadenamientos productivos como parte del esfuerzo exportador

- El gasto nacional en compras locales de bienes y servicios ascendió a US\$1.573 en 2014 pero aún así,
- **De cada 7 dólares de valor exportado corresponden sólo 3 dólares de valor nacional agregado**
- Encadenamos con materias primas, empaque, embalaje, servicios y consultorías, manufactura, logística.
- **Un 10% de las pymes hace exportación directa y solo el 13% de logran encadenarse.**

Desafíos del encadenamiento en CR

- La falta de capacitación de empresas locales, de apoyo técnico y de financiamiento para los procesos de certificación y adquisición de equipo son percibidos como las principales limitantes para el desarrollo de una red de suministro local más extensa y de mayor profundidad. (CEPAL, 2014)
- La IED señala que aunque estén interesados en el mayor desarrollo de una cadena local de suministros, sólo encuentra un número limitado de empresas con las capacidades, volumen de operación y certificaciones requeridas.

Avances en encadenamientos productivos

- Dirección de Encadenamientos Productivos (2010) fue producto de proyecto “CR-provee”
- Plan Nacional de Encadenamientos Productivos (2014)
- Comité liderado por PROCOMER con participación público-privada (CINDE) y entidades académicas
- Balance de Zonas Francas (2010 y 2014)
- Apoyo procesamiento de información OMIPYME-OCEX y Estado de la Nación
- Fondos PIN-PROCOMER-MICITT-Certificaciones
- Articulación a más alto nivel, CPCI y luego con su expresión en la actual Administración
- Esfuerzo fallido de duplicar modelos

La internacionalización: factor de éxito

Según el último estudio sobre salidas y entradas de las empresas en CR:

- vincularse directamente al esfuerzo exportador es el mayor estímulo para la competitividad y el mayor y más seguro instrumento de crecimiento
- el ser exportador directo sí representa un impulso al crecimiento y
- los encadenamientos han estimulado el crecimiento de las empresas, especialmente las microempresas.

Retos persistentes para las pymes

- Falta de acceso a crédito (SBD)
- Carencia de certificaciones (exportación o encadenamiento)
- Imposibilidad de explotar economías de escala y dificultades para la asociatividad
- Subutilización de nuevas tecnologías y necesidades de entrenamiento en TIC
- Necesidades de capacitación gerencial
- Excesivos trámites
- Actividades de baja productividad-escaso valor agregado

En algunos temas hay mejoría pero aún fuerte desfase

El cooperativismo en Costa Rica como parte de un paradigma histórico y elemento de cohesión social

Cooperativismo como paradigma socializante

La historia costarricense de cooperativismo está anclada en el imaginario colectivo.

Ley de Cooperativas (Época de don Pepe Figueres- 1950): Es uno de los paradigmas de Liberación Nacional que nació con esa premisa socializante. Así como el comercio exterior ha evolucionado de ISI a AP en otros ámbitos se ha reafirmado el cooperativismo y las empresas estatales estratégicas.

En la ley de Cooperativas un rubro crucial es la exención del impuesto de la renta.

Asociatividad e internalización

- Uno de los elementos esenciales de la inserción en los mercados internacionales es contar con una oferta exportable con volumen y sostenible en el tiempo.
- Muchas cooperativas en Costa Rica constituyen ejemplo de asociatividad para proveer, primer el mercado local y luego el internacional.
- Hay algunas excepciones como Coopesa que ha “nacido global” para atender un servicio a las empresas externas de aeronáutica.

Amplia cobertura

590 cooperativas y amplia cobertura de sectores:

- **Café** (aproximadamente 37% de la producción nacional en 17 cooperativas)
- **Lácteos**
- Aceite de Palma (Sur)
- Carne (Coopemontecillos)
- Servicios de generación de energía (COOPELESCA-Empresa de servicios públicos de Heredia)
- **Coopesa**: Taller autorizado de mantenimiento aeronáutico (repara aviones de IBERIA-AA/ 501-1000 empleados empleados)

Café en imaginario colectivo de CR

“El alma nacional nació enmontañada, en los caudales verdes de nuestros cafetales. Ellos nos cuentan 200 años de distribución equitativa y solidaria de nuestra tierra de pequeños propietarios, la cuna de la clase media rural que fundó nuestra particular forma de convivencia... El 40% de nuestra producción está en manos de pequeños agricultores de menos de 100 fanegas de producción. Ellos forman el tejido social del 92% de los 50 mil cafetaleros nacionales registrados, que sostienen 194 mil empleos directos e indirectos y ofrecen a Costa Rica \$300 millones de dólares anuales por exportación del grano.” (LCHM, 2011)

Un caso notable de éxito en la historia costarricense

“En el caso del café, la producción cooperativa cafetalera representa un notable caso de éxito en la promoción de la equidad y la superación de la pobreza. Esa forma asociativa ha sido el vehículo por medio del cual más de treinta mil pequeños productores de ese grano encuentran una ruta hacia la prosperidad. Nuestras cooperativas de café logran acceso a mercados externos que, de forma individual, nuestros productores agrícolas jamás habrían alcanzado.” (LCHM, 2012)

ICAFE nace de política pública

El ICAFE es una institución pública de carácter no estatal, fundada en 1933 como rectora de la caficultura costarricense. Ley de la República de Costa Rica No. 2762, con el objetivo de:

- Promover un modelo de producción único y equitativo entre los Productores, Beneficios, Tostadores y Exportadores nacionales.
- Apoyar la producción, proceso, exportación y comercialización del café costarricense.
- Promover el consumo nacional e internacional de nuestro café.
- Investigar y desarrollar tecnología agrícola e industrial.
- Aprobar un precio mínimo justo que debe pagar el Beneficio de café al productor del mismo.

Cooperativas de café

- **Coopedota RL** es una empresa comprometida con la economía social de los productores de café en la zona de Los Santos, dedicada a la producción y comercialización de la calidad del café verde y tostado de alta calidad para el mercado nacional e internacional, desarrollado con un proceso ambientalmente limpio;
- Coopedota es orgullosamente el primer fabricante en el mundo que ofrece un café premium certificado como carbono-neutral.

Coopedota

- Diversificación de oferta con valor agregado y turismo relacionado con el café
- Café Dota Peaberry, Café Dota tueste medio, tueste oscuro y tueste ligero, Café Dota Expreso, Café Dota Reserva Especial, Café Dota Tarrazú, Café Hermosa, Café Quetzal, Café Cubierto de Chocolate Oscuro y el Café Dota Carbono Neutro.
- Brinda Tours guiados y Santa María de Dota fue catalogada por el diario estadounidense The Huffington Post, como ***“una de las 10 ciudades alrededor del mundo que todo amante de café debe visitar”***.

Cooperativas de Lácteos

- **Cooperativa de Leche Dos Pinos RL.**
- Más de 70 años en todo el territorio, exportando a CA, Panamá, Caribe, contingente USA y RD.
- Invierte en otros países como Panamá y Nicaragua en plantas procesadoras
- Ofrece una oferta exportable muy diversificada (innovación)
- Más allá de universo lácteo, subproductos como té y bebidas diversificadas.
- Única empresa nacional parte del PIB.
- Problemas con algunos mercados (MX)

Coopezarcero: Productos orgánicos

- En 1998 un grupo de familias incursionó en la agricultura orgánica. La Asociación de productores orgánicos de Alfaro Ruiz (APODAR) se convirtió en Coopezarcero en el 2012.
- Organizados en la zona de Zarcero desde hace más de 14 años, con 25 productos orgánicos diversificados (jugos y minivegetales).
- Certificados como orgánicos por la empresa estadounidense Primus Labs.
- Venden a los principales supermercados del país y exportan a varios mercados.

Propiedad Intelectual

La denominación de origen da posibilidades de mejorar el posicionamiento de productos con base en características de procesos y elementos culturales o tradicionales.

- Queso Turrialba: cooperativa de Turrialba le quitó denominación de origen a la Dos Pinos después de 10 años de lucha!
- Banano: denominación de origen "banano de Costa Rica"
- Café: conflicto porque hay muchas zonas de producción: Dota, Tarrazú, Tres Ríos.
- Reto Gob. Prov. Pichincha o país: banano, cacao, café, ...

Reflexiones

- Lo mejor y peor de América Latina: mundo muy complejo. Cooperativas ejemplares, dinámicas y de primer mundo (reparación de aviones en Juan Santamaría, con todos los ISO requeridos dan servicio a todas las grandes aerolíneas) contra mundos de privilegio y otras de sospecha (COOPELESCA, con escándalo de corrupción).
- Problemas de toma de decisión en mundo muy rápido. Forma asamblearia necesitan adaptarse.
- Transversalmente en todos los sectores
- Exención del impuesto de la renta es un incentivo que a veces es cuestionado. DP se la considera una empresa grande y le presenta problemas adicionales en otros mercados (subsídios)

Reflexiones finales y lecciones aprendidas

Reflexiones Finales

“ningún país ha recorrido el arduo camino desde la pobreza rural generalizada hasta la riqueza postindustrial, sin políticas proactivas de gobierno, para acelerar la transformación productiva y el dinamismo de la economía.”

(José Manuel Salazar-Xirinach, OIT, 2014)

¿Un modelo de desarrollo que toca techo?

Retos de una política unidimensional- **la ausencia de política productiva integral:**

- Demasiada dependencia de la IED frente a políticas débiles para fomentar capacidades endógena del aparato productiva
- 1 de cada 10 pymes exporta prioritariamente de forma regional y bajo encadenamiento productivo
- baja inversión pública en I+i+D
- brechas entre oferta educativa y demanda laboral y problemas generales de competitividad

Reflexiones Finales

El modelo de desarrollo de Costa Rica ha sido de una transformación estructural unidimensional centrada en una aproximación aislada del conjunto de su sistema productivo, desarticulada de su entorno social y desvinculado de su recurso humano.

Implica impactos en los diferenciales crecientes de salarios y en una amortiguación del beneficio multiplicador de las exportaciones y de la IED en el resto de las actividades económicas.

Podemos definir nuestro éxito como un desarrollo **desigual y combinado.**

Preguntas al Gobierno Provincial de Pichincha

¿Cuales de estas experiencias les son interesantes o hasta cierto punto replicables?

¿En materia de asociatividad y cooperativismo, que piensan de la experiencia de Costa Rica y como verían aplicada este knowhow a Ecuador y específicamente al Gobierno Provincial de Pichincha?

¡Muchas gracias!



www.ocex.uned.ac.cr