

En camino de una política de encadenamientos productivos en Costa Rica

Por Velia Govaere
Directora Ejecutiva CPC
Coordinadora OCEX-UNED

El modelo de desarrollo costarricense es considerado emblemático en la región. Así lo reconoce también la CEPAL, cuando señala en el estudio de caso de Costa Rica sobre "Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones" que "*... la estrategia de internacionalización de Costa Rica ha logrado mejores indicadores del sector exportador que en varios países de la región.*" Sin embargo, este organismo advierte que "*... se ha privilegiado la localización de grandes empresas internacionales que han aportado significativamente al valor exportado, pero no tanto al empleo por sus escasos eslabonamientos. Para lograr un desarrollo exportador más inclusivo, es necesario incorporar a más empresas locales en la internacionalización, ya sea como exportadoras directas o como proveedoras de las empresas exportadoras.*" (CEPAL, 2014, p. 46). En el mismo sentido abona la misma CEPAL en otro estudio sobre "Desempeño exportador y Heterogeneidad Productiva en CR" cuando confirma, que es perentorio "*... fortalecer el arrastre del sector exportador al resto de la economía local, a través de mayores encadenamientos productivos*" (Padilla y Alvarado, 2014, p. 35).

Esto no es nuevo. Diversos sectores de opinión, privados y académicos, entre los que destacan el Estado de la Nación y varias cámaras empresariales, como la Cámara de Industria, la Cámara de Exportadores y organismos de representación multisectorial, como el Consejo de Promoción de la Competitividad, han señalado el problema sistémico de la heterogeneidad competitiva de Costa Rica y la importancia de mejorar la competitividad sistémica del país, con una política de desarrollo productivo integral y de largo plazo.

Una señalada dualidad entre la competitividad de las empresas multinacionales y aquella del aparato productivo doméstico ha sacado a luz también la carencia, apuntada por los sectores aludidos, de políticas de desarrollo productivo que deben ser enfrentados desde el ángulo del mejoramiento de la competitividad nacional. Así lo demuestran los últimos datos de PROCOMER hasta el año 2013, que señalan que a cada 7 dólares de valor exportado corresponden sólo 3 dólares de valor nacional agregado, concentrado en procesos de ensamblaje, con mano de obra técnica media y con encadenamientos locales, sobre todo de logística, transporte y embalaje. Estudios nacionales señalan, desde hace tiempo ya, la existencia de una productividad nacional heterogénea, con empresas de punta, en un extremo, y empresas de estancamiento relativo, en el otro. Eso ha dado origen a esquemas laborales y de ingresos duales, los que se vinculan con las exportaciones, de competitividad y niveles de ingresos internacionales y los de competitividad y niveles de ingresos locales.

La CEPAL reseña como *"Una parte de la heterogeneidad entre los países en la intensidad del empleo exportador resulta de diferencias en la intensidad en el empleo del sector y el grado de encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía."* Este estudio señala que *"En la medida que estos encadenamientos son mayores, más importante será el empleo indirecto y por ende el empleo total del sector exportador. En Costa Rica, el encadenamiento del sector exportador es el más bajo de todos los países considerados: sólo 0,41 empleos indirectos por cada empleo directo."* (CEPAL, 2014, p. 38). Así, la investigación de la CEPAL tiene entre sus conclusiones más relevantes la necesidad de revalorizar las políticas públicas de fortalecimiento de las capacidades competitivas nacionales, en especial de las políticas productivas, directamente vinculadas a la modernización, financiamiento e innovación tecnológica de las pymes para su mejor inserción en cadenas globales de valor.

A esas mismas consideraciones se suma la Organización Internacional del Trabajo, en un estudio que considera que la clave de la prosperidad de países exitosos reside en la inteligente combinación que han logrado de apertura comercial, atracción de inversión extranjera y el apoyo a las industrias locales, a través de políticas de transformación productiva. (Salazar Xirinach, 2014). En este sentido, en el estudio de varios países titulado "Transformando las economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo", el capítulo sobre Costa Rica, a cargo de Eva Paus, , advierte que nuestro país ha tenido fuertes políticas públicas en los primeros dos rubros, no tanto en el tercero, con las siguientes palabras: *"Costa Rica es frecuentemente citada como una "historia exitosa" en términos de crecimiento de la exportación y diversificación, pero si se fija la atención sobre las capacidades o potencialidades locales, el modelo tiene serios problemas (...) Hay una desconexión entre la IED y la acumulación de capacidades locales. No hay nada de automático en los derrames tecnológicos de la IED, y Costa Rica no ha hecho la tarea en la medida necesaria."*(Op. Cit. Paus, p.182). Señala Paus, adicionalmente que las políticas proactivas para atraer IED contrastan con la falta de coherencia y políticas públicas para desarrollar las capacidades de las empresas locales y termina su evaluación del modelo costarricense indicando que es perentorio *"... poner en marcha una estrategia de desarrollo productivo más coherente que reconozca la naturaleza dual de la estructura productiva."* (Op. Cit. p. 205).

Por otro lado, como parte del proyecto de cooperación técnica de la República de Corea con Costa Rica (KSP-2013), el Instituto de Desarrollo Coreano (KDI por sus siglas en inglés) indicó en su presentación pública de resultados, en abril de 2014, que *"El crecimiento basado en IED y promoción de exportaciones está por alcanzar su techo muy pronto. La más importante debilidad y amenaza es la escasez de acoplamientos entre las empresas de IED y las firmas locales"* (traducción de la autora) y destaca como acción prioritaria para el país -sobre cualquier otra- fortalecer capacidades domésticas que faciliten y promuevan el encadenamiento nacional para superar la excesiva dependencia que tenemos frente a la

inversión extranjera. Sin eso, concluye el KDI, nuestro aparato productivo no podrá aprovechar las transferencias tecnológicas a las que podría brindar acceso la presencia en el país de empresas tecnológicas de punta.

Profundizando en algunos de los obstáculos para fomentar el encadenamiento productivo, la CEPAL advierte que *"... el desarrollo de una red de proveedores locales de mayor profundidad y que participe en segmentos más altos de las cadenas de valor demanda resolver diversos problemas. Entre otros se consideran: el acceso al financiamiento, la obtención de certificaciones,..."* (Op. Cit. p. 8). En este mismo estudio, empresas emblemáticas de dispositivos médicos como Boston Scientific también concuerdan que aunque *"la empresa está interesada en el mayor desarrollo de una cadena local de suministros, sólo encuentra un número limitado de empresas locales con las capacidades, volumen de operación y **certificaciones requeridas**. La falta de capacitación de empresas locales, de apoyo técnico y de financiamiento para los procesos de certificación y adquisición de equipo son percibidos por Boston Scientific como las principales limitantes para el desarrollo de una red de suministro local más extensa y de mayor profundidad."* (Op. Cit. p. 31).

En este sentido, la CEPAL planteó que para lograr un incremento en la creación de valor agregado nacional en las exportaciones de manufactura es necesaria una activa política de transformación estructural de la economía nacional. Para ese efecto, presentó una serie de recomendaciones, entre las que se encuentra una activa política de promoción de encadenamientos entre la inversión extranjera directa y las Pymes, que incluye abordar necesidades como aumentar los recursos para invertir en innovación e I+D, superar atrasos en infraestructura, logística y sector energético y apoyar la certificación de las empresas que muchas veces solo requieren de un ISO 9000 como último paso para poder encadenarse. Este estudio hace hincapié en la necesidad de políticas públicas que faciliten el financiamiento para certificaciones de las empresas nacionales.

Francisco Gamboa de PROCOMER también enfatiza en las tareas pendientes que deben ser abordadas al señalar que *"... Lo que se requiere es trabajar en temas que son totalmente de nuestra responsabilidad interna, dentro de los cuales podemos mencionar: "el aumento de la cantidad de empresas nacionales que cuentan con las condiciones adecuadas (incluyendo certificaciones requeridas) para convertirse en proveedoras de las transnacionales."* (http://www.prensalibre.cr/la_economia/102249-comerciointeligente.html)

Estas recientes advertencias de la OIT, de la CEPAL y del KDI coreano se suman a una conciencia cada vez más generalizada, en el ámbito nacional y que se concentra en la necesidad de intervención de políticas de apoyo al aparato productivo doméstico.

Con esa orientación, la Administración Solís Rivera ha anunciado su intención de trabajar en líneas de intervención, tanto en el sector público como en el privado, en acciones particulares, intervenciones sectoriales, orientándolas hacia la convergencia sistémica competitiva del tejido productivo nacional, que se plasma en un Plan Nacional de Encadenamientos Productivos. Este Plan tiene como meta la convergencia competitiva del tejido productivo en su conjunto y no solamente buscando, de forma aislada, mejorar la propensión a exportar. En este Plan se han identificado acciones que propician los encadenamientos productivos, buscando una fuerte incidencia territorial. Como parte de las necesidades ya detectadas se encuentra la carencia de fondos destinados a apoyar los procesos de certificaciones empresariales, que es un requisito muchas veces indispensable, para que la pequeña y mediana empresa pueda encadenarse.

Según Rolando Dobles de PROCOMER muchas empresas no pueden encadenarse por la carencia de una ISO 9000, que es un requisito básico exigido para su vinculación con empresas más grandes, sean nacionales o extranjeras. Según Dobles, las certificaciones dependen del sector al que se pretenden vincular, pero la base generalizada de todos los encadenamientos son la ISO 9000, para lo cual existe poco o nulo apoyo presupuestario por parte de las entidades crediticias del país. Según Dobles, una certificación ISO 9000 tiene un costo promedio de 50,000 dólares y su apoyo crediticio, en un formato que sea viable para que las pymes puedan optar por un crédito blando, sería de sumo provecho para fortalecer los encadenamientos nacionales, tanto a empresas multinacionales como a empresas domésticas de mayor tamaño. (Entrevista a Rolando Dobles, junio 2014).

Podemos decir que tanto en la esfera de estudios de organismos internacionales como en la prevalente conciencia de los actores locales hemos superado la fase del diagnóstico de los problemas que provoca la dualidad de nuestra economía. El acento, por lo menos en términos de comprensión, se pone ahora en la necesidad de una política industrial que promueva el desarrollo de capacidades empresariales locales y su vinculación con la competitividad internacional, a partir de su encadenamiento con las empresas multinacionales de punta, presentes en el país. También existe en el ámbito de la intencionalidad, manifestada en el discurso público, voluntad política para superar esa problemática central de nuestra economía. Quedan pendientes pasos concretos de una ruta crítica en el proceso de aprendizaje de mejores prácticas internacionales en este campo, en un esfuerzo de adaptación nacional concreto que tendrá, indudablemente, sus altos y sus bajos, sus errores y aciertos, pero que nos permitirá, por lo menos, debatir sobre lo que se hace y no, como hasta ahora, sobre lo que se debería hacer.

Aunque existen algunas experiencias exitosas en muy pequeña escala, eso no podemos hacerlo todavía de manera sistémica. Esperamos que esta administración nos permita pasar

del análisis de nuestras falencias a la crítica de nuestras respuestas en camino de una política de encadenamientos productivos en Costa Rica.

Referencias bibliográficas:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). "Cadenas Globales de Valor y Diversificación de Exportaciones: el caso de Costa Rica", Impreso en Naciones Unidas, Santiago.

Chung, S. (2014). "Review of the Costa Rican Innovation System: Key Policies Issues". Recuperado el 10-09-2014 en: <http://cpc.cr/eventos/eventos-2014/>

Gamboa, F. (2014). Recuperado el 11-09-2014 en: (http://www.prensalibre.cr/la_economia/102249-comerciointeligente.html)

Padilla, R. y Alvarado, J. (2014). "Desempeño Exportador y Heterogeneidad Estructural en Costa Rica", Serie 12 Programa Estado de la Nación Desarrollo Humano Sostenible, PEN, San José.

Salazar-Xirinach, J.M. et al. (2014). "Transformando las economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Entrevista a Rolando Dobles, Director de Encadenamientos Productivos de PROCOMER. Junio 2014.