

Hacia una tercera generación de IED en Costa Rica

Velia Govaere Vicarioli
Cordinadora //OCEX-UNED

Toda política pública es hija de su tiempo y responde a las condiciones internacionales, a los problemas de su época y a la consciencia hegemónica predominante. Así ven la luz y avanzan las políticas de estado, pero en el proceso de resolver los problemas que las convocan, como todo lo vivo envejece, y con el transcurso de los años se acumulan las condiciones que demandan cambios.

Hoy estamos ante uno de los paradigmas que ha tenido hegemonía en los últimos 25 años y nos referimos expresamente al modelo de atracción de Inversión Extranjera Directa. Hace apenas unos años habría sido impensable una reunión como ésta que se enmarca en una crítica, esboza la necesidad de nuevos derroteros y forma parte de una nueva acumulación de consciencia en los operadores del comercio exterior.

Jorge Mario nos habla de dos grandes generaciones anteriores de las políticas públicas de atracción de la Inversión Extranjera Directa. Estamos en la necesidad de inaugurar la tercera, que debe ser una síntesis de las dos anteriores, que al mismo tiempo que las asimila, las comprende y las asume, también las niega y las supera en una síntesis hegeliana clásica.

La primera generación de atracción de inversión extranjera directa se dio en el marco del modelo cepalino de los años de posguerra, de sustitución de importaciones. Aquella visión acentuaba como

objetivo central de las inversiones extranjeras su carácter de dinamizadoras de la producción nacional, teniendo como mapa de ruta auspiciar una incipiente industrialización, con diversificación y articulación con el tejido empresarial nacional y centroamericano. Objetivos ampliamente legítimos y todavía actuales que no pudieron ser enteramente cumplidos cuando se tenía como instrumento de contrapartida ofrecer un diminuto mercado protegido a las compañías que decidieran invertir entre nosotros. Innegablemente aquel esquema tuvo como resultado inicial un proceso formidable de industrialización y de crecimiento. La crisis de los 80 terminó de romper ese esquema, que se fundaba en un rígido mercado de poco dinamismo por el bajo poder adquisitivo, cuya mayoría de población no tenía los medios suficientes para suplir ni siquiera sus necesidades básicas.

Pero vale reivindicar la validez de aquellos objetivos que buscaban la creación de capacidades productivas nacionales. Ese objetivo sigue siendo válido y es lo que anima, en el fondo, la crítica del modelo de la siguiente generación de atracción de inversión extranjera que ha dejado prácticamente de lado al tejido productivo doméstico.

La segunda generación de políticas de atracción de inversión extranjera nace en medio de la peor crisis de deuda externa de Costa Rica, cuando tuvimos el poco honorable record de ser el país más endeudado per-cápita del planeta. El nuevo modelo vino de la mano del paradigma de la apertura comercial y su objetivo central, yo diría casi único, era y todavía sigue siendo compensar los desequilibrios de nuestra balanza comercial a la que contribuye a equilibrar en un promedio del 98%. Su producción, mucha de ella en

zona franca, aprovecha entonces una agresiva política de apertura de mercado, centrada casi exclusivamente en negociación de tratados comerciales.

A la IED se le ofrece fundamentalmente relativamente bajos costos salariales de una mano de obra calificada, producto de una enorme cobertura de nuestro sistema educativo con una inversión sostenida en el tiempo. El país ha sabido orientar sus negociaciones de atracción de inversión extranjera hacia industrias de punta de alto contenido tecnológico y de servicios de cada vez mayor nivel de sofisticación. La segunda generación de políticas de atracción de inversión extranjera directa nos ha insertado en las cadenas internacionales de valor, siendo el país latinoamericano con mayor proporción de exportaciones de alta tecnología dentro de nuestras exportaciones de manufactura.

Se puede decir que hemos sido realmente exitosos en este nuevo modelo. La estabilidad económica de Costa Rica tiene mucho que agradecer a la apertura comercial, a la inversión extranjera y a sus consiguientes consecuencias en diversificación de productos y destinos. La coherencia de nuestra estrategia de posicionamiento en el mundo permitió, en palabras del FMI, que nuestro país tuviera mayor resiliencia para paliar los estragos de la crisis. Comex, Procomer y Cinde jugaron con solidez su rol por competencia: atraer flujos constantes de riquezas, abriendo destinos exportadores, atrayendo inversiones, favoreciendo empleo calificado y propiciando mayor sofisticación en la producción, aunque en una tipología de "enclave" casi totalmente desarticulada del entramado productivo doméstico.

Pero el debate nacional del TLC de Centroamérica con los Estados Unidos nos mostró un aspecto de nuestra realidad que no habíamos querido aceptar. Ante nuestros ojos estalló con toda su crudeza el desafecto de una parte considerable de nuestra población con una política pública que estaba dividiendo al país entre los beneficiados por la apertura y la inversión y los "otros", los que se quedaron esperando los derrames o aprovechándolos mínimamente.

Lejos de nuestro romantizado imaginario colectivo, Costa Rica nunca fue la patria equitativa que soñamos, pero nos diferenciábamos fuertemente con países de nuestro nivel de desarrollo. Pero la nueva generación de atracción de IED vino como factor adicional de diferenciación social y económica, y también productiva. Nos trajo riqueza. Significó empleo para el 2.7% de la Población Económicamente Activa, es decir, casi 60 mil personas, pero también acentuó la Costa Rica socialmente disfuncional de dos mundos con hábitos adquisitivos diferentes, con viviendas en hábitat urbanos separados por murallas, con productividad e ingresos diferenciados. Una Costa Rica de zonas abandonadas y zonas privilegiadas. Un universo de competitividad e industrias heterogéneas, porque aquel objetivo de utilizar la inversión extranjera directa para dinamizar la producción nacional se quedó en las gavetas de los escritorios.

Este entorno es muy propicio para hablar de estos tópicos porque si algo ha hecho bien el Estado de la Nación ha sido en advertirnos, un informe tras otro, que algo no olía bien en Dinamarca y nada era tan expresivo de ese tufillo que la brutal diferencia en el crecimiento de los ingresos entre los quintiles de los dos extremos. También era notable la disparidad entre el ritmo nacional de crecimiento del PIB

a un 5% anual hasta antes de la crisis y el decrecimiento de la inversión universitaria pública, que más bien disminuía del 1,15% al 0,79% del PIB.

Si algo fue impactante para la clase política fue descubrir que la población universitaria -la más culta- miraba con recelo el binomio acoplado de Inversión Extranjera Directa y Apertura Comercial. Era un contraste inaudito, porque la población universitaria suponía ser la primera en abrazar con entusiasmo la posibilidad de mejores oportunidades de empleo, acoplados a la inversión extranjera. Pero existían razones sociales profundas que sustentaban ese resentimiento. Eran muchos años de olvido. Mientras más riqueza traía la inversión extranjera, menos invertía el Estado en Educación Superior. Algo inaudito, porque la esencia misma del atractivo nacional es el acervo humano. La inversión demanda mejor educación, ofrece mejores salarios y se lleva a la mejor gente. Sus exportaciones industriales y el comercio de servicios demandan un acervo humano de alto nivel educativo.

Y esta es la paradoja que necesitamos respondernos. ¿Cómo explicar que mientras las universidades públicas cobraban importancia para la Inversión Extranjera, al mismo tiempo se descuidara su financiamiento? ¿Cómo entender que estemos por encima del promedio latinoamericano de inversión per-cápita, pero hayamos bajado de la media latinoamericana de graduados de secundaria? La respuesta se encuentra en las carencias del modelo de la segunda generación de políticas públicas de atracción de inversión extranjera directa. Ella traía riqueza que equilibraba las cuentas nacionales, pero no aportaba en el fortalecimiento de la hacienda pública, que más bien se debilitaba frente a las tareas que

la misma inversión demandaba. Ella diversificaba nuestra oferta exportable, sin incidir significativamente en la competitividad de nuestro tejido industrial.

Esto no es sostenible y estamos ya pasado el punto de inflexión, cuando ahora por cada dólar de producto exportado necesitamos más de un dólar de importaciones. Vivimos desfasados en tiempos de fiscalidad universal, cuando la exención que otorgamos a la inversión extranjera directa engrosa el fisco de su país de origen, Europa o Estados Unidos, en su mayor parte. Tiempos en que todos nuestros países competidores por inversión, como México o China, cobran impuestos para poder pagar por la inversión en infraestructura, educación, servicios e innovación y desarrollo exigidos por las inversiones que llegan.

La investigación de Jorge Mario y René apunta hacia la formación de una nueva hegemonía de cultura política. Las campanas suenan por un cambio en las políticas públicas de atracción de inversión extranjera. Estamos en la necesidad de retomar el propósito sano del primer modelo, el tema de fortalecimiento de industrialización local, con el dinamismo propio del segundo modelo.

Los ejes se apuntan con claridad: encadenamiento con la industria y servicios locales, transferencia de tecnología con apoyo al sistema nacional de innovación y contribución a los costos fiscales que están implícitos en las mismas necesidades de las empresas que invierten entre nosotros. El nuevo modelo implica una nueva visión fiscal donde la inversión extranjera debe contribuir a la formación de la población educada que demanda, a la infraestructura física que requiere y la seguridad ciudadana que necesita.

A decir verdad, no estamos hablando de algo totalmente nuevo. Por una parte hace ya varios años que existe una política de atracción de inversiones que tímidamente apunta hacia el encadenamiento y busca favorecer la inversión en las zonas de menor desarrollo relativo. La nueva ley de zona franca contiene elementos de facilitación de los encadenamientos y estamos en las primeras fases de su implementación. Por otra parte, el gobierno de la república tuvo un primer impulso de proponer imposición fiscal a la inversión extranjera, producto de una negociación política, es cierto, pero también respondiendo a una situación fiscal apremiante. Ambos gestos apuntan en la misma dirección y la investigación de Jorge Mario Martínez Piva y don René Hernández viene a convertirse en los prolegómenos de un nuevo paradigma, por demás necesario y actualizado.

Pero estamos todavía en los primeros pasos. La parte analítica de esta investigación es su fortaleza. La parte propositiva nos interroga a nosotros. No aboga, y lo dice claramente, por comenzar a imponer requisitos de desempeño, sino a negociar, a concertar con nuestras contrapartes, formas de articulación con la industria nacional. No estamos todavía en la tercera generación de atracción de inversión extranjera, sino en su antesala.

Es una espera al mismo tiempo delicada y peligrosa. Decía un pensador norteamericano que no se puede uno lanzar a nuevas ofensivas poniendo en peligro las conquistas alcanzadas. De lo que se trata es de consolidar el terreno abonado para las inversiones en Costa Rica y al mismo tiempo introducir con fuerza y previsión los ajustes que el sistema demanda.

Eso es más fácil decirlo que hacerlo. No queremos dar una mala señal de inseguridad jurídica a nuestros socios inversionistas. Pero ahora ellos saben que para tener una cuenta bancaria en Costa Rica necesitan dar permiso a la banca nacional de informar al fisco norteamericano de sus movimientos de capital, para declarar ganancias y tributar en su país por ellas. Por eso debe serles comprensible tributar en Costa Rica y deducirlo así de su tributación en su país de origen. El favor de nuestra exención fiscal a las empresas que invierten aquí es cada vez más una transferencia fiscal a otros fiscos. Eso no tiene ningún sentido, cuando somos nosotros quienes debemos invertir en la educación y la infraestructura de la que se benefician las empresas que aquí invierten.

Lo mismo podríamos decir del encadenamiento con las empresas locales. ¿Qué es primero: el huevo o la gallina? Es verdad que sin productividad internacional ni sofisticación productiva es muy difícil encadenarse a la inversión extranjera. Pero sin una agresiva política de encadenamientos ya hemos podido comprobar los tímidos resultados alcanzados.

Jorge Mario y René nos invitan a estudiar lo que hacen otros países y las mejores prácticas internacionales son un buen lugar donde comenzar. Sólo sabemos ahora que no podemos seguir haciendo más de lo mismo. Vivimos tiempos de cambio y esta investigación abona en tierra fertilizada por los 25 años de una apertura comercial madura que ahora toca techo.

Muchas Gracias.