

Costa Rica: ¿un modelo exitoso que toca techo?

LLM. Velia Govaere Vicarioli

Quiero comenzar esta exposición ofreciéndoles, de forma muy sintética, una visión panorámica de la experiencia reciente del modelo de desarrollo y de política industrial que ha tenido Costa Rica y la problemática de su situación actual.

Me siento honrada de compartir esta mesa con representantes de

países emblemáticos grandes de América Latina, cuyas políticas industriales sirven de inspiración a todos, como mejores prácticas internacionales. Yo vengo de un país



emblemático, pero dentro de lo modesto de nuestras dimensiones, tiene un espacio geográfico reducido y posee una población total que no llenaría una ciudad secundaria de Brasil o de Argentina.

En el resto de la exposición será preciso tomar esto en cuenta, porque semejantes circunstancias nos han obligado a atender nuestras necesidades de crecimiento económico y de desarrollo

industrial, conforme a esos condicionantes de pequeño volumen de mercado interno y de reducida oferta laboral.

Una constante subyacente en todos los elementos de esta exposición del estado de situación del modelo costarricense será la búsqueda del mejor empleo y articulación de las ventajas competitivas que ofrece Costa Rica, dentro de sus circunstancias concretas. Estas se basan en la calidad de su recurso humano, de quien dependen sus éxitos, en donde encuentra sus limitaciones y a partir de las cuales se derivan sus perspectivas.

Los principales recursos de Costa Rica parten del cultivo social y educativo de su acervo humano. Costa Rica es un país cuyo imaginario colectivo se contempla a sí mismo como educado, democrático, equitativo y pacífico. Costa Rica, para ser pequeño, tiene una formidable inversión



educativa y social. Es el efecto más notable de ser el primer país del mundo en abolir su ejército y dedicar esos recursos a Educación e inversión social. La inversión educativa de Costa Rica llega en la actualidad al 7,2% del PIB y en valores per cápita es mayor que el promedio de la OCDE.

En su política de apertura comercial, el caso de Costa Rica no es demasiado diferente del de muchos otros países latinoamericanos. En los últimos 30 años se ha consolidado un paradigma hegemónico donde el equilibrio macroeconómico se basa en la desgravación arancelaria, el fomento de las exportaciones y la creación de una amplia plataforma de acceso preferencial a sus productos, que respalda su sólida atracción de inversión extranjera directa, orientada hacia una especialización productiva de alta tecnología.

En eso estamos siendo considerablemente exitosos y, sin embargo, veremos en esta reflexión los resultados contrastantes de la madurez de un modelo que ha resultado en una fuerte heterogeneidad productiva, social y territorial, cuyas consecuencias revelan una perentoria necesidad de ajustes que, dichosamente, pareciera ser componente de un nuevo consenso que se está gestando tanto en la academia como en la clase política y en el sector empresarial.

El punto de partida del actual modelo de desarrollo y de nuestras políticas industriales fue la crisis de los 80. En ella Costa Rica tuvo un lugar de dudoso renombre, cuando tuvimos el poco honorable record de ser el país más endeudado per-cápita del planeta. Se vivía entonces el viejo modelo de sustitución de importaciones, basado en la protección arancelaria a la industria local de un mercado centroamericano integrado, para atraer inversión extranjera hacia nichos de mercado así protegidos. Ese esquema proteccionista, defendía industrias no competitivas internacionalmente y se fundaba

en un pequeño y rígido mercado de poco dinamismo por el bajo poder adquisitivo de su población.

Sin embargo, los objetivos más profundos de aquel modelo aparecen hoy más válidos que nunca. Ellos forman parte de aquella aspiración perenne latinoamericana de industrialización, con diversificación y sofisticación productiva que articule el tejido empresarial doméstico de forma armoniosa y homogénea. Los latinoamericanos hemos aspirado siempre a que nuestras industrias domésticas puedan suplir una mayor proporción de las demandas productivas, encadenándose, en especial, con la Inversión extranjera directa. También hemos querido, y en parte algunos países lo han logrado, que el consumo nacional de tecnología media se alimente también con una mayor proporción de una producción competitiva de la industria local. Estos objetivos animan los ajustes requeridos para lograr una política industrial holística, que todos necesitamos.

Sin contar con importantes recursos naturales extractivos, como cobre y petróleo, y con un mercado interno reducido, Costa Rica ha podido aprovechar ampliamente las oportunidades que ofrece el comercio internacional y ha logrado un destacado posicionamiento.

Una virtuosa combinación de políticas públicas y factores intangibles la hacen muy atractiva a la inversión extranjera directa, que ha sido el motor de crecimiento de la economía y en gran medida de un desarrollo industrial inacabado, pero moderno y de punta, en un sector que denominamos de nueva economía.

Las políticas públicas se centran en dos grandes ejes. Por un lado exenciones fiscales totales en toda la cadena impositiva a la inversión industrial en regímenes especiales de zona franca y perfeccionamiento activo. Por otro lado está la política pública de apertura de mercados, con la creación de una amplia plataforma de acceso preferencial a 90% de los mercados internacionales, a través de tratados de libre comercio.

Entre los factores intangibles de atracción de IED, que distinguen al país, se encuentran, como sus activos, una historia de paz, un asentado estado de derecho, una sólida institucionalidad de alta previsibilidad jurídica y altos niveles de educación y preparación técnica en una población que ofrece precios altamente competitivos de mano de obra calificada. En las pruebas internacionales PISA quedamos de segundos en América Latina, sólo después de Chile.

Ambos factores, tangibles e intangibles, han sido combinados de forma expresa como la más decisiva política de Estado, con una voluntad política de 30 años de continuidad, con la creación y consolidación de un formidable, articulado y eficiente clúster institucional público-privado, con fuerte respaldo financiero.

Estos factores se combinaron para lograr que un país de tan sólo 4 millones y medio de habitantes sea hoy el primer exportador de productos de alta tecnología en América Latina. Si se excluyen minerales y combustibles, que no tenemos, Costa Rica es, además, el primer país exportador per cápita de bienes de la región ya que cuenta con más de 4 mil empresas que exportan más de 4 mil

quinientos productos a 146 países. Es también, dentro de sus exportaciones industriales, el cuarto país del mundo con mayor proporción de exportaciones de alta tecnología, que representa más de un tercio del valor de las exportaciones.

Esto se ha reflejado en una significativa transformación de la estructura de las exportaciones nacionales. A inicio de la década de los 90 las exportaciones de bienes primarios representaban el 58% de las exportaciones, ahora representan sólo el 26%. En 1990, 9% de las exportaciones correspondían a manufacturas de tecnología media y alta, cuando ya en el 2000, ese tipo de manufacturas daban cuenta del 48,5% ¡Las de alta tecnología pasaron del 3,2% al 36,5%!

Cabe notar el dinamismo recientemente adquirido por las exportaciones de servicios que se apalanca en la calidad del acervo humano costarricense. Una balanza comercial positiva y creciente de servicios sirve para compensar el déficit del balance de bienes, fuera de zona franca. La Informática y las TICs se ubican como el segundo rubro de exportación de servicios, solamente después del turismo.

Con todo y su inserción inteligente en la economía mundial, el caso de Costa Rica es un éxito que tiene sus bemoles. El modelo de desarrollo de Costa Rica en los últimos 30 años ha seguido un paradigma de política industrial parcial. Es un paradigma de transformación estructural **unidimensional**, unilateral y centrada en una aproximación aislada del conjunto de su sistema productivo, desarticulada de su entorno social y parcialmente desvinculado de su recurso humano. Esa situación tiene consecuencias directas en su

capacidad de apropiación de la tecnología que se deriva de su tipo predominante de exportación. También 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.

La política de desarrollo industrial de Costa Rica comenzó con el objetivo primordial de compensar los desequilibrios macroeconómicos. En ese momento no fue prioridad articular su estructura productiva doméstica y aprovechar las posibles transferencias tecnológicas que pudieren resultar de las empresas multinacionales atraídas. De ahí la ausencia de condicionantes de desempeño para las exenciones tributarias. Luego, una vez alcanzado cierto equilibrio macroeconómico, tampoco se modificó sustancialmente el esquema original.

La IED contribuye a equilibrar la balanza comercial en un promedio del 98%. Esa es su virtud. Los costarricenses agradecemos la confianza depositada por grandes compañías multinacionales en la estabilidad de nuestro país y en la calidad de nuestra gente. Una parte sustancial de esa inversión goza de regímenes especiales. Esa es su condición operante y los costarricenses tenemos el desafío de aprovechar, además, la oportunidad de los efectos de derrame que pudieran tener lugar. Esa es nuestra responsabilidad y una tarea aún no totalmente cumplida porque aunque la IED contribuye de forma moderada a la creación y mejoramiento de las capacidades locales, está más o menos desligada del tejido productivo local, existe poca

transferencia tecnológica y escasa inversión en investigación y desarrollo. Ese es nuestro problema.

Veamos más de cerca el estado de situación del éxito costarricense. Será una de cal y otra de arena.

Tenemos un gran volumen y diversificación de exportaciones, pero altamente concentrada. El 2% de las empresas contribuye a más del 70% de las exportaciones y el 73% de las empresas exporta menos del 1%.

Nuestras exportaciones fuera de regímenes especiales no denotan cambios estructurales en materia industrial. Si eliminamos la producción de alta tecnología, nuestros principales productos de exportación siguen siendo los tradicionales: banano, piña y café, que son casi el 40% de nuestras exportaciones fuera de zona franca. La manufactura netamente doméstica no está orientada hacia la competitividad internacional, pero la enfrenta, con fuerte impacto en su déficit comercial, donde por cada dólar de exportación, se importan insumos o bienes de consumo equivalentes a \$2,5 dólares.

Las exportaciones costarricenses participan en cinco cadenas globales de valor de alta tecnología, sin embargo, el grueso de esa producción se centra en insumos importados y tiene muy poco valor nacional agregado, donde cada 7 dólares de valor exportado corresponden sólo a 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.

La IED promueve empleo de calidad, buenos ingresos y crea capacidades en sus empleados, que después se traducen en mejor calidad de personal especializado. Sin embargo, recluta sobre todo técnicos medios y las multinacionales tienen en el país pocas actividades de investigación y desarrollo.

El Estado tiene insuficientes políticas de incentivos para las actividades empresariales de innovación, dedica pocos recursos a la investigación (0,4% del PIB) y no estimula, con contrapartidas fiscales, a que la empresa privada invierta en esas actividades, como es cada vez más usual en el ámbito latinoamericano.

Tenemos altos niveles educativos, pero desde hace 25 años los avances en la educación no han tenido el suficiente dinamismo como para generar una real transformación en el mercado laboral. Actualmente la fuerza de trabajo no calificada es del 60%, apenas un 16% menos que en 1987. En los últimos dos años, 3 de cada 4 personas que salieron a buscar trabajo, por primera vez, y no lo encontraron, no habían terminado la secundaria. Tampoco tenían estudios de secundaria 8 de cada 10 personas que perdieron su empleo, en ese mismo período.

La nueva economía orientada por una política industrial de promoción de las exportaciones tiene una fuerte dinámica de creación de empleo, pero en la vieja economía hay una todavía más poderosa contracción de la oferta de trabajo. Así, mientras, en 2012, en la dinámica nueva economía se produjeron 10 mil nuevos empleos, en los sectores industriales de la poco sofisticada vieja economía se

eliminaron 12 mil puestos de trabajo. Esto es tanto más grave cuanto que los que pierden trabajo en la vieja economía son obreros no calificados que se sitúan al margen de la línea de pobreza, haciendo más frágil el sostenimiento de los niveles actuales.

La nueva economía es muy dinámica, pero demanda mano de obra calificada que crece sólo a un ritmo del 0,65% anual, que no es la velocidad requerida para que la masa laboral del país pueda aprovechar en el corto o mediano plazo las crecientes oportunidades laborales que ofrece la Nueva Economía. Tampoco es suficiente para los requerimientos de la IED que encuentra crecientes dificultades para ubicar recurso humano en los números y calidades apropiadas.

Por otra parte, entre la masa de graduados universitarios, existe un problema de pertinencia con las demandas de la economía. Mientras entre 1990 y el 2000 la concentración de la matrícula universitaria en Educación y Ciencias Sociales pasaba de un 40% a un 48%, ciencias básicas, agricultura e ingeniería oscilaban entre 1,2% y un 11,6%.

En esas condiciones no se crea suficientemente rápido y con calidad el personal especializado para que las multinacionales puedan hacer emprendimientos de Investigación, desarrollo e innovación. Frente a eso, el país carece de una política industrial de incentivos vinculados a la transferencia tecnológica, con baja inversión pública y casi nula inversión privada en investigación.

Es esta situación la que condiciona que las empresas de punta utilicen, sobre todo, técnicos medios, donde somos muy

competitivos, pero no profesionales e investigadores, porque el país no tiene las condiciones para generar esa oferta.

Las multinacionales generan el mejor empleo del país, con creación de capacidades y una rotación que permite transferencia parcial de conocimientos. Estos trabajadores reciben ingresos 60% mayores que el promedio nacional. Es de notar que el sector de servicios, aportaba ya en el 2011 uno de cada cinco empleos generados ese año por la IED.

Sin embargo, esos beneficios llegan solamente al 2.6% de la población económicamente activa. No tiene, por tanto, suficiente fuerza de arrastre en la economía en su conjunto, ni incrementando la demanda interna, ni aumentando la demanda de insumos locales.

Otro contraste es el dinamismo negativo que ha tenido la productividad total de factores. En el período del nuevo modelo, cada 10 años, hemos tenido una reducción del 1% en la productividad total de factores, contra un crecimiento de 1% por año, durante el período de protección arancelaria para la sustitución de importaciones.

Tanto en el caso costarricense, como en otros ámbitos latinoamericanos, cuya exportación sigue dominada por la industria extractiva, se verifica lo expresado por la CEPAL, y cito: “el incremento de las exportaciones de manufacturas, en particular las vinculadas a diferentes regímenes especiales, no se ha traducido en escalamiento hacia actividades productivas y sectores en los que se

profundicen, difundan y aceleren los procesos de aprendizaje tecnológico, o que generen más capacidades tecnológicas y productivas”.

A esa heterogeneidad productiva, efecto, en parte, de la aproximación unidimensional de su política industrial, corresponde una creciente desigualdad social, resultado también de baja efectividad educativa. Desde hace 18 años es pobre 1 de cada 5 costarricenses, a pesar de que durante ese mismo período se ha incrementado enormemente la inversión educativa y social, a niveles históricos, en términos absolutos y relativos, como con relación al PIB o al per cápita. Todo lo contrario a incidir en los niveles de pobreza, esa notable inversión social se ha visto acompañada de un crecimiento de la desigualdad, que es el segundo mayor en toda América Latina. En contraste con su gran inversión social, en los últimos 22 años ha aumentado la brecha en 16 puntos de Gini.

A esta situación estructural, hay que agregar una difícil situación de gobernabilidad política que le ha impedido al país resolver acuciantes problemas hacendarios, con un déficit fiscal del 6% anual, un endeudamiento que llega ya al 60% del PIB, cuyo servicio ocupa cada vez una proporción más alta del presupuesto nacional. A eso se suman bajos niveles de ingresos tributarios para un Estado de Bienestar sostenible.

Toda esta situación genera malestar en la población, preocupación en el mundo académico, desasosiego en la clase política. Incluso las multinacionales perciben la necesidad de condiciones que les

permitan hacer mejores y más ambiciosos planes de inversión de largo plazo. Se acumulan así, sólo que de forma positiva, las condiciones que demandan un giro, un cambio de políticas públicas, centradas fundamentalmente en la convergencia del desarrollo industrial del país, con una visión holística.

Nadie en Costa Rica quiere abandonar nuestro modelo, sino perfeccionarlo. Aprovechar las ventajas que nos proporciona la presencia de empresas multinacionales de punta, con una oferta industrial con mayor capacidad de encadenarse y de asimilar la transferencia tecnológica.

Queremos seguir siendo exitosos donde hemos sido exitosos, pero tendremos que hacerlo de otra manera. Se comienza a hablar en todos los círculos generadores de opinión de la necesidad de una política industrial de convergencia de las dos economías, con la que podríamos tener inclusive mayores capacidades de atracción de Inversión Extranjera, con incentivos más vinculados a las competencias nacionales y a encadenamientos productivos, sobre todo ahora que el valor de la mano de obra china es apenas 1,4 menor que la costarricense y que los precios de petróleo hacen atractiva la cercanía geográfica de Costa Rica a varios de sus mercados estratégicos.

Mucho de lo que expongo forma parte de lo que se perfila cada vez más como un consenso nacional. De hecho esta exposición la realizo desde varias trincheras: Como académica, donde dirijo un observatorio de Comercio Exterior en la Universidad Estatal a

Distancia. Como representante del sector privado, en mi calidad de Directora Ejecutiva del Consejo de Promoción de la Competitividad y vinculada personalmente desde hace varios años en diferentes calidades con el Ejecutivo.

Desde cada uno de esos varios sombreros puedo asegurarles que las diferencias existentes son sólo de tiempos y velocidades. Existe una conciencia cada vez más hegemónica de que Costa Rica necesita una política industrial holística que atienda la formación técnica de la masa laboral sin calificación, que aumente la pertinencia de los estímulos y las ofertas educativas, que apueste a la articulación de las empresas nacionales con las multinacionales, a través de encadenamientos de mayor valor agregado; que promueva la transferencia tecnológica y la creación de capacidades; que estimule las actividades de investigación y de innovación y que vincule, cada vez con mayor pertinencia, el sistema educativo con la demanda empresarial, fomentando el emprendedurismo y la formación técnica, desde los grados primarios.

Nada de esto es totalmente nuevo, en mayor o menor grado Costa Rica se mueve en esa dirección. La oferta de colegios secundarios técnicos se ha duplicado en los últimos cuatro años. Se ha creado una universidad tecnológica con una matrícula de más de 24 mil estudiantes, en escasos tres años. Se obtuvo un préstamo histórico con el Banco Mundial para infraestructura ligada a innovación y para incrementar las matriculas de ingenierías en las universidades estatales. Se han realizado cambios curriculares en la secundaria, se

ha modernizado la formación profesional técnica y se tienen expresas políticas para fomentar encadenamientos con mayor valor agregado.

Pero estamos debiendo, y eso es esencial una política industrial integral, con incentivos para el encadenamiento, la transferencia tecnológica, la creación de capacidades y las actividades de investigación, desarrollo e innovación de las empresas.

Corresponde esta presentación a un momento especial en la trayectoria política de Costa Rica. Estamos en año electoral, con una coyuntura muy favorable para los cambios, en especial para el ajuste en el modelo que necesitamos. Aprovechando la coyuntura la Cámara de Industrias presentó una propuesta de política industrial que rige por esta misma orientación. El Consejo de Promoción de la Competitividad, que represento, cuenta con el respaldo de la República de Corea en un proyecto para iniciar un proceso de construcción consensuada de una política industrial, educativa y de innovación, con la participación del sector público, privado y la academia.

Estamos pues en la antesala de un cambio que surgirá de un consenso nacional, sin traumatismos mayores. Al menos esa es la esperanza.

Muchas Gracias.