

# DE HECHO EN COSTA RICA A CREADO EN COSTA RICA

El desarrollo de capacidades como estrategia  
del proceso de cambio hacia la economía del conocimiento



## DE HECHO EN COSTA RICA A CREADO EN COSTA RICA

### *El desarrollo de capacidades como estrategia del proceso de cambio hacia la economía del conocimiento*

Se escucha decir con frecuencia que Costa Rica necesita de una “estrategia país”, sin embargo, más allá de la incorporación a la economía global, los tratados de libre comercio, la atracción de inversión extranjera directa, el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo de infraestructura, la pregunta obligada es: ¿cuáles son los componentes de esa estrategia país?

Sin duda alguna la creación y **sostenibilidad** de una “estrategia país” que se fundamente bajo un marco de “competitividad”, debe ser un pilar estructural de una estrategia de Estado, en conjunto con el sector privado.

Ventajas competitivas, como tener una economía abierta y desregularizada, dejan de ser atractivas, ya que son cada vez más los países que cuentan con las características antes mencionadas. Es ahora cuando tener capital humano altamente capacitado, alineado con los pilares de desarrollo económico del país, la inversión sostenida en formación y educación, el potenciamiento del talento nacional, sumado a las plataformas de telecomunicaciones y mercados de capitales entran a jugar un papel fundamental.

Uno de los componentes y el más importante debe ser el desarrollo de las capacidades tecnológicas locales, fomentado por la inversión en “investigación y desarrollo”, la transferencia e incorporación de la “ciencia y tecnología” en sus procesos de diseño y producción. El corazón de la estrategia sería **el desarrollo de capacidades**, como peldaño hacia la economía del conocimiento. Una vez aceptada esta premisa, el resto de la estrategia país se desarrolla con lógica y coherencia.

La Inversión Extranjera Directa “IED” en Costa Rica, ha dado un gran impulso no solo al desarrollo y el crecimiento económico sino que ha traído consigo conocimiento, tecnología y mejores prácticas, que han servido a la empresa nacional para integrarse, con excelencia, a la cadena de suplidores de esas empresas, incorporándolas así al proceso exportador. Sin embargo, estos beneficios han sido limitados por el bajo aprovechamiento del inversionista local, aunque, con la política y dirección adecuada, tienen el potencial para transformar la industria nacional.

La producción doméstica debe ser apoyada para que desarrolle sus capacidades y esto involucra una estructura de incentivos apropiados para que esas empresas se vuelvan más competitivas, incluyendo capital humano, infraestructura, brecha digital, energía, tramitología y seguridad, entre otros.

La IED puede convertirse en un catalizador del proceso de cambio hacia la economía del conocimiento, liderando los procesos de innovación, investigación y desarrollo y la transferencia de ciencia y tecnología, como los primeros pasos en dicho proceso.

Sin embargo, la atracción de IED, tan exitosa en el pasado reciente, requiere de una política que defina con claridad cuál es su papel en la estrategia de desarrollo del país, como por ejemplo, integrar la IED con la producción doméstica y consolidar dicha labor con una mayor coherencia en las políticas sectoriales, así como la simplificación de procesos y tramites reflejada en la tramitología de las instituciones del estado y su interacción interinstitucional.

Se requiere por lo tanto que esa política estimule el desarrollo de la innovación en la producción y exportación doméstica, que multiplique la dispersión de los beneficios de la IED hacia la industria nacional, creando mayores encadenamientos, desarrollo de suplidores, transferencia de ciencia y tecnología, entre otros.

Nuestra recomendación es que esa estrategia se centre en tres áreas: primero, continuar promoviendo **la atracción de IED de alto valor agregado, tal como la ciencia y tecnología;** segundo, **la atracción de IED que promueva el nacimiento y consolidación de polos de desarrollo en diversas regiones del país aprovechando los recursos y fortalezas de cada una de ellas** y tercero, **el desarrollo y fortalecimiento de la producción doméstica de exportación, explotando los tratados comerciales existentes; a través del desarrollo de capacidades , esto último apoyado por el financiamiento oportuno y apropiado, tal como PROPYME y Banca de Desarrollo .**

Igualmente, se recomienda la formación de un CONCEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD del más alto nivel y con participación del sector privado, liderado desde la Presidencia de la República para gobernar permanentemente estos temas, así como definir una estrategia país y recomendar las decisiones sobre la IED y los exportadores domésticos, recomendaciones que en muchos casos afectan transversalmente a todos los sectores productivos. Este Concejo adicionalmente, daría seguimiento a los obstáculos burocráticos que impone el sistema y que no permite el desarrollo eficiente de los negocios en el país, de forma que pueda ayudar a coordinar los esfuerzos gubernamentales (a nivel de dirección y mandos medios) para generar un ambiente de negocios favorable que permita fomentar tanto la IED como a la inversión domestica y retenerla, a base de una mayor y mejor competitividad país.

Los obstáculos a la IED son los mismos obstáculos que enfrenta el sector productivo nacional y se pueden dividir en dos grandes capítulos, la atracción propiamente dicha y la problemática concerniente al desarrollo y continuidad de operaciones productivas, tanto para la IED como para la industria doméstica.

## **ATRACCION DE INVERSIONES**

Hacia afuera de nuestras fronteras, para continuar atrayendo IED, se hace necesario fortalecer el trabajo realizado por CINDE. Esta institución ha logrado grandes resultados en los últimos años a pesar de que cada vez ha contado con menos recursos. Los países con los que Costa Rica compite por la IED cuentan con agencias de atracción de inversiones sumamente agresivas que cuentan con los medios necesarios para poder desarrollar su trabajo. Las estructuras con que esas agencias cuentan así como el decidido apoyo gubernamental les permiten ofrecer un paquete muy atractivo a las empresas que Costa Rica también desea atraer.

Costa Rica está ubicada en la posición 55 de 133 países en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial, sin embargo, también está ubicada en la posición 121 de 183 países en el índice facilidad de hacer negocios del Banco Mundial.

Por lo tanto, desde el punto de vista interno el enfoque debe ser necesariamente en la competitividad, que abarca problemas ya conocidos pero que requieren de atención prioritaria por parte del Estado costarricense. Mencionamos aquí los más importantes en el entendido que la mayoría de los mismos afectan transversalmente a todos los sectores productivos de nuestra economía.

Los problemas más relevantes y prioritarios son: infraestructura, brecha digital (disponibilidad de banda ancha para todos los sectores sociales), educación, energía, medio ambiente, tramitología, seguridad y coordinación interinstitucional. Estos problemas no solo afectan la atracción de inversiones sino que también repercuten sobre el desarrollo y continuidad de las actividades de las empresas que trabajan en el país.

Es importante resaltar tres aspectos que inciden directamente en la competitividad relacionada con la atracción de inversiones. Estos son la reforma a la legislación de propiedad intelectual "IPR", que se encuentra pendiente de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, sacar a Costa Rica de la lista gris de la OECD, clasificación que puede afectar negativamente la atracción de IED y las leyes referentes a la energía.

El desarrollo de proyectos de generación eléctrica ocupa un sitio especial por el dilema que significan para el país. El crecimiento de la demanda va a requerir de inversiones billonarias en la próxima década, lo que implica un desafío no solo técnico sino que también financiero y de agilización de trámites. Este reto no se puede postergar, por el contrario, requiere de una enorme pro-actividad para que las soluciones más apropiadas, como la generación y las redes inteligentes que distribuyen la energía en una forma más eficiente y con mayor aprovechamiento (smart grids) se den con celeridad y evitemos que la ausencia de energía de calidad y a precio competitivo limite el desarrollo nacional.

Adicionalmente, es importante resaltar que muchos países competidores de Costa Rica están utilizando agresivamente incentivos indirectos para complementar sus incentivos directos y es aquí donde empezamos a ver una brecha importante entre lo que ofrecen esos países y el nuestro. Algunos incentivos que hemos visto y que no se dan en Costa

Rica, tales como disponibilidad de terrenos y edificios, capacitación, bonos por empleo, nos ponen en desventaja.

La atracción de IED de alta tecnología e investigación y desarrollo, requiere de un conjunto de incentivos que promuevan la competitividad del país. La Ley de Zonas Francas y su reciente reforma ofrece un paquete interesante relacionado principalmente con la manufactura, pero no suficientemente competitivo para atraer procesos de mayor valor agregado. Por ejemplo, además de los mencionados en el párrafo anterior, otros países otorgan créditos fiscales por investigación y desarrollo, subsidios en efectivo y subsidios sobre la planilla, subsidios sobre planilla especial para personal capacitado, créditos fiscales basados en contribuciones salariales, exención de impuestos municipales, bienes inmuebles e invariabilidad del mismo por un periodo determinado, entre otros.

El talento costarricense ha demostrado la capacidad de moverse en la cadena de valor a operaciones de mayor valor agregado, lo cual, le podría permitir al país pasar de “Hecho en Costa Rica” al “Creado en Costa Rica”; no obstante, debe analizarse la competencia mundial para entender como apoyar la transición y poder ser competitivos en esa área.

Insistimos nuevamente que una estrategia de dispersión de los beneficios de la IED fortalecería el proceso de cambio hacia la innovación y el “creado en Costa Rica”.

## **AFTERCARE**

Uno de los principales obstáculos para el sector productivo, es que las empresas, tanto locales como subsidiarias de multinacionales, enfrentan innumerables obstáculos una vez que han realizado la inversión en el país. El desarrollo y continuidad de operaciones (aftercare) requieren de una serie de mejoras importantes que señalamos a continuación:

**EDUCACION:** No existe una estrategia nacional que asocie las necesidades del sector productivo con la oferta educativa, tanto de técnicos como de graduados universitarios. Dado este panorama, es evidente la falta de una instancia capaz de coordinar a las diferentes instituciones relacionadas con los temas educativos, alrededor de esta estrategia.

Adicionalmente, la capacidad de admisión para ingenieros está muy limitada, por ejemplo en el ITCR aplican anualmente 1000 estudiantes y solamente se aceptan 300, mientras en la Facultad de Educación de la UCR se gradúa gran cantidad de maestros que no tienen posibilidad de trabajo.

Los currícula para la formación de graduados universitarios tienen un significativo retraso que contradice y no está de acuerdo con las tendencias mundiales del mercado, en relación con la IED y la inversión domestica que se quiere atraer y promover.

La educación técnica y universitaria no incluye el desarrollo de todas las competencias requeridas por el sector productivo. En el INA no existe coordinación entre las necesidades de capacitación de los empresarios y los currícula ofrecidos por dicha institución, por ejemplo: “black belt in lean manufacturing” o cinta negra en manufactura eficiente.

No existe un marco legal que defina la propiedad intelectual en la I&D entre universidades y empresas, ni mucho menos la protección de la innovación. Tampoco existen los recursos (grants) para promoverla.

Si el país desea pasar del “Hecho en Costa Rica” al “Creado en Costa Rica” es necesario invertir en innovación, investigación y desarrollo y transferir ciencia y tecnología, además de crear más oportunidades para maestrías y doctorados en esas áreas.

**INGLES.** La enseñanza del idioma inglés es muy pobre, los profesores no tienen el nivel requerido para enseñar la comprensión, lectura, la escritura y sobre todo la conversación. Si el país quiere realmente dar un salto significativo en este campo es necesario llevar adelante una agresiva estrategia de enseñanza del inglés con horizontes de corto, mediano y largo plazo que además incluya métricas estandarizadas de avance y considere no solamente a los estudiantes sino también a quienes les enseñan el idioma. En la evolución de servicios en el país se ha observado la necesidad de desarrollo de capacidades en otros idiomas tales como el portugués.

**TRAMITOLOGIA.** Este problema es bien conocido y requiere de cambios decisivos para simplificar los trámites en el estado y en sus diferentes instituciones y ministerios. Como ejemplo mencionamos los problemas de migración que esperamos se resuelvan con la nueva Ley de Migración. También mencionamos el transporte de empleados ya que algunas empresas brindan transporte a sus empleados de forma que puedan otorgar un beneficio y a su vez se garanticen continuidad en los procesos. Recientemente los permisos al transporte privado no se renuevan ni se otorgan conforme a lo establecido en la ley, generando un clima de incertidumbre y afectando la continuidad de los negocios y sus planes de contingencia.

Es de vital importancia se enfatice en la coordinación interinstitucional para evitar duplicidad de trámites y desperdicio de recursos a nivel nacional (gubernamental y empresarial).

**ENERGÍA:** La falta de planeación en los últimos años ha generado una situación inconveniente para Costa Rica al darse fuertes aumentos en la tarifa eléctrica nacional. El sistema de tarifas actual no premia a aquellas empresas eficientes en el uso de la energía y castiga la demanda energética sin valorar su uso eficiente. Al mismo tiempo, el Instituto Costarricense de Electricidad demanda equilibrio financiero para su operación sin requerírsele niveles de eficiencia.

A pesar de ser un país con un alto potencial de generación con fuentes renovables, el retraso en las inversiones ha obligado al ICE a invertir en plantas de generación con combustibles fósiles, creando a la vez una debilidad a la volatilidad del precio

internacional del petróleo. Esto se ha convertido en el talón de Aquiles de la balanza de pagos y un riesgo constante ya que no hay pronóstico acertado sobre el costo del petróleo. No hay un plan de desarrollo agresivo que permita desligar al país poco a poco de la dependencia del petróleo.

La legislación sobre cogeneración tiene un tinte más ambiental que de aprovechamiento energético y no permite un desarrollo balanceado de la producción de energía con fuentes renovables. Algunas iniciativas energéticas han sido rechazadas aduciendo impacto para el ambiente, no obstante, la solución muchas veces tiene un impacto mayor, como por ejemplo el uso de plantas térmicas en lugar del desarrollo de fuentes renovables.

### **POLÍTICA CAMBIARIA Y POLÍTICA SALARIAL**

Consideramos que la política cambiaria definida por el Banco Central va en la dirección correcta, sin embargo la volatilidad del tipo de cambio es criticable y la ausencia de transparencia, por las compras de divisas del estado y sus instituciones, disminuye la credibilidad del sector empresarial en las instituciones financieras y en la política cambiaria del Banco Central.

Por otro lado, si bien es cierto, existe una fórmula para el incremento semestral de los salarios, basada en la compensación de la inflación, esta fórmula no obedece a una verdadera política salarial. Esta fórmula fue diseñada para periodos de alta inflación y no para esquemas monetarios de metas de inflación. Estos dos rubros tienen un impacto contradictorio en la competitividad de las empresas, ya que uno obedece a la inflación y el otro a una política que busca la flotación del colon. En los últimos doce meses hemos visto una revalorización del colon y un aumento en los salarios, lo que ha causado un aumento en los costos de las empresas exportadoras.

Si bien es cierto este efecto podría ser manejable para las empresas exportadoras en el cortísimo plazo, es insostenible en el mediano y largo plazo, de ahí que es esencial que se trabaje en tres áreas críticas: transparencia en la determinación del tipo de cambio e intervención del Banco Central para minimizar la volatilidad del tipo de cambio; corregir la legislación y regulación que no permite la implementación de los contratos de diferencia como herramienta para mitigar la volatilidad del tipo de cambio y finalmente, establecer una política salarial acorde con la competitividad país requerida y modificar la fórmula para la determinación de los salarios de acuerdo con esta política y los intereses de los diferentes sectores afectados.

### **POLÍTICA FISCAL**

El sistema tributario que nos deba gobernar a futuro debe ser coherente con una política de atracción de IED. Es importante explicar que lo que se cambie en la legislación

vigente de Costa Rica tendrá un efecto directo en nuestra habilidad de atraer y conservar la inversión extranjera.

La IED norteamericana que está establecida en nuestro país lo ha hecho, entre otras cosas, porque el sistema tributario Costarricense vigente le permite aprovechar los beneficios fiscales que su país otorga. Por lo tanto es indispensable que exista un ligamen apropiado con el sistema de renta universal de los Estados Unidos, ya que las empresas norteamericanas con plantas de producción en el extranjero no tienen que pagar impuesto sobre la renta sobre sus utilidades hasta tanto no las repatríen.

Obvio resulta entonces que, para que un país resulte atractivo a estas empresas, tiene que contar con un sistema legal que les permita usufructuar esas exenciones. Costa Rica, como muchos otros países, ofrece dos opciones que le han dado excelentes resultados: las zonas francas y el sistema tributario territorial.

Hay que apuntar que de las dos opciones costarricenses, la de zonas francas va en vías de extinción, dada la política que está aplicando la OMC de eliminación gradual de zonas francas. Eso hace que solo quede de recurso, a mediano y largo plazo, el de la territorialidad de nuestra tributación. Pero con ésta opción no se pueden hacer discriminaciones. Sí se le concede solo a los extranjeros, la OCDE la califica de “*ringfencing*” y aplica sanciones. Sí en cambio se trata de una decisión soberana aplicable a todos, nacionales ó extranjeros, residentes ó no, eso no causa- ni permite- sanciones.

Es por lo anterior que debemos salvaguardar a toda costa las condiciones fiscales que hacen competitivo a nuestro país. Sí convertimos nuestro sistema tributario a renta universal, las empresas productoras perderán en Costa Rica lo que obtienen de su gobierno, lo cual motivaría no solo que no vengan con más inversiones, sino que se lleven las que tienen.

**PRACTICANTES.** El Código de trabajo no establece la posibilidad de trabajo de practicantes en las empresas, sistema que ha sido muy exitoso en otros países, como por ejemplo el Sistema de Formación Dual de Alemania, implementado con gran éxito en Colombia. Se debe considerar también la posibilidad de que los profesores Universitarios realicen prácticas profesionales en las empresas para acercarlos a la realidad productiva nacional.

**SEGURIDAD JURÍDICA.** Existe incoherencia entre la forma en que aplican las leyes, como por ejemplo entre las instituciones del Estado y las municipalidades. Se requiere un esfuerzo formal de coordinación interinstitucional. La aplicación contradictoria de la ley, por falta de uniformidad de criterio, crea gran inseguridad jurídica y destiñe la imagen país en la atracción de IED.

La estabilidad jurídica, juega un papel preponderante dentro de los análisis de competitividad de cualquier nación. La corrupción y falta de seguridad son eslabones que deben ser controlados, y de ser posible, erradicados.

Ahondando en el tema de estabilidad jurídica, se debe considerar la seguridad que se le debe ofrecer a la IED, esto se refleja en las regulaciones que constantemente cambian. El proceso de competitividad debe ser fortalecido por una plataforma de leyes que apoyen y faciliten la inversión en el país, que sean sostenibles en el tiempo, amorticen los procesos burocráticos y cumplan con todos los requisitos y regulaciones de la Organización Mundial del Comercio.

**FLEXIBILIDAD LABORAL.** Es importante reconocer que la legislación laboral costarricense se desarrolló en un contexto histórico diferente al actual. En este momento, la producción requiere desarrollarse durante 24 horas al día los 365 días del año, por lo que las circunstancias deben adaptarse para permitir a las empresas mantener su competitividad y continuidad de los procesos. La flexibilidad ha sido solicitada por el sector productivo pero se ha estancado en la Asamblea Legislativa, sin embargo las empresas están aplicando programas u horarios flexibles en contraposición de lo que indica el Código de Trabajo, creando un problema potencial para la producción en el país. Se requiere que la legislación laboral nacional contemple prácticas laborales existentes que favorecen a los empleados y empleadores.

## **OTROS ASPECTOS IMPORTANTES**

Es importante señalar que el país debe considerar como prioridad para poder desarrollar “polos de desarrollo”, además de los incentivos ofrecidos por la reforma a la Ley de Zonas Francas, el fortalecimiento de esas regiones geográficas, ya que esas regiones retiradas del Valle Central requieren infraestructura, energía, comunicaciones (banda ancha) recurso humano, de tal forma que el país pueda realmente atraer IED a esas zonas. Para lograr un verdadero desarrollo en esos lugares, sin crear falsas expectativas, es primordial que exista un plan integral para que se aprovechen las oportunidades que esta reforma ofrece.

Es de vital importancia la concientización de las Municipalidades para que estas se integren de forma proactiva y ofrezcan beneficios a las empresas de manera tal que colaboren en la generación de mayor empleo y vinculación y encadenamientos con las empresas domésticas, por eso tan necesaria la coordinación interinstitucional.