

Inversión extranjera y exportaciones. Un análisis del éxito exportador de Costa Rica

Diego Sanchez Ancochea

Resumen

Dentro del contexto latinoamericano, Costa Rica ha sido uno de los pocos países capaces de expandir sus exportaciones de forma sostenida, creando a la vez nuevas ventajas comparativas en el sector manufacturero. El éxito costarricense se apoyó en la atracción de nuevas empresas multinacionales, que se han convertido en los mayores exportadores del país. Este ensayo analiza las causas que explican la llegada de inversión extranjera orientada a la exportación. A nivel interno las políticas de fomento de las exportaciones, la atracción selectiva de nuevos inversionistas y el esfuerzo de largo plazo por crear activos intangibles han sido fundamentales. El éxito costarricense ha sido facilitado, además, por la nueva estrategia productiva de las propias empresas y por la política de incentivos regionales de los Estados Unidos.

1. Introducción

A pesar de los esfuerzos para orientar su modelo económico al exterior, los países de América Latina han tenido dificultades para aumentar sus exportaciones de forma significativa. Más aun, el proceso de liberalización externa y desregulación interna, que ha podido contribuir a una mejora de la eficiencia estática, no ha repercutido, en general, en la creación de ventajas comparativas en sectores con mayor contenido tecnológico. Existen, sin embargo, algunas excepciones a esa tendencia general. Países como México y Chile han sido capaces de aumentar de forma muy rápida sus exportaciones y lo han hecho gracias a la expansión de nuevos sectores como el agroalimentario (Chile) y el automotriz y electrónico (México).

Costa Rica constituye otro de los países que ha roto con la norma general y ha obtenido un gran éxito exportador en los años 90; en esa década las exportaciones costarricenses crecieron a una tasa media anual del 12,7%, mientras que la media latinoamericana (excluyendo a México) fue de sólo un 6,4% anual. El éxito exportador ha ido acompañado, además, de una notable diversificación exportadora y de la creación de nuevas ventajas comparativas en semiconductores, equipos médicos y otros bienes con alto contenido tecnológico.

Este ensayo analiza cuáles han sido las causas fundamentales del éxito exportador reciente de Costa Rica, apoyándose para ello en entrevistas a actores clave del sector público y privado, así como en un análisis de estadística descriptiva. El trabajo destaca la importancia de las empresas multinacionales (EMNs) que se han convertido en los principales exportadores del país. Cuatro son los factores fundamentales que explican la llegada de estas empresas a Costa Rica: las políticas públicas de fomento de las exportaciones, la utilización de una política de atracción selectiva de inversión extranjera, el esfuerzo a largo plazo por la estabilidad y la acumulación de capital humano y los cambios estructurales en la organización productiva de las propias EMNs.

Las conclusiones de este trabajo respaldan el consenso creciente en la economía del desarrollo en general, y en la economía de América Latina en particular, de que la liberalización comercial no es una condición suficiente para aumentar las exportaciones. La atracción selectiva de EMNs y la existencia de un aparato institucional sólido son todavía más importantes. El interés del ensayo radica también en el uso de un estudio de caso que combina metodologías de análisis

cuantitativas y cualitativas, resultando así complementario con el análisis de carácter econométrico.

2. El éxito exportador costarricense en perspectiva comparada

La expansión de las exportaciones como forma de mejorar la eficiencia económica y generar una mayor cantidad de divisas se convirtió en uno de los objetivos prioritarios del nuevo modelo económico introducido en la mayor parte de países latinoamericanos desde mediados de los 80 (Bulmer-Thomas, 2003; Reinhard y Peres, 2000). Aunque algunos países introdujeron incentivos específicos para los exportadores, los instrumentos más importantes para lograr dicha expansión fueron la reducción de los aranceles y la devaluación de la moneda. Con ellos se trataba de eliminar el sesgo anti-exportador y forzar a los productores nacionales a aumentar su competitividad (Edwards, 1995).

Pese a la magnitud de la apertura comercial en la mayor parte de los países, el rendimiento exportador en muchos de ellos ha estado por debajo de lo esperado (Bouzas y Keifman, 2003). Así, si exceptuamos a México donde la creciente vinculación a Estados Unidos generó una explosión de las exportaciones, las exportaciones en términos reales crecieron en la primera mitad de los 90 para luego estancarse entre 1996 y 2002. Como resultado de ello, América Latina perdió poder de mercado a nivel internacional. De acuerdo con estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exportaciones latinoamericanas pasaron de representar el 5,6% de las exportaciones mundiales en 1985 al 4,7% en 2003.

Aun más preocupante es el hecho de que el continente ha mantenido su inserción primario exportadora en la economía mundial. Si exceptuamos en este caso de nuevo a México, los bienes agrícolas y las materias primas continúan siendo la primera fuente de divisas, como queda reflejado en la tabla 1. En 2002 los bienes primarios junto a las manufacturas basadas en recursos naturales representaban dos tercios del total de exportaciones de bienes, mientras que las manufacturas con alto contenido tecnológico representaban menos del 6%.

En este panorama relativamente desalentador destacan algunas excepciones, como la de Costa Rica. Durante las dos últimas décadas, y especialmente a partir del año 95, Costa Rica ha conseguido expandir de forma muy notable el total de sus exportaciones. La figura 1 refleja el total exportado en Costa Rica en términos reales y lo compara con el total de América Latina excluyendo México. Si entre 1991 y 1995

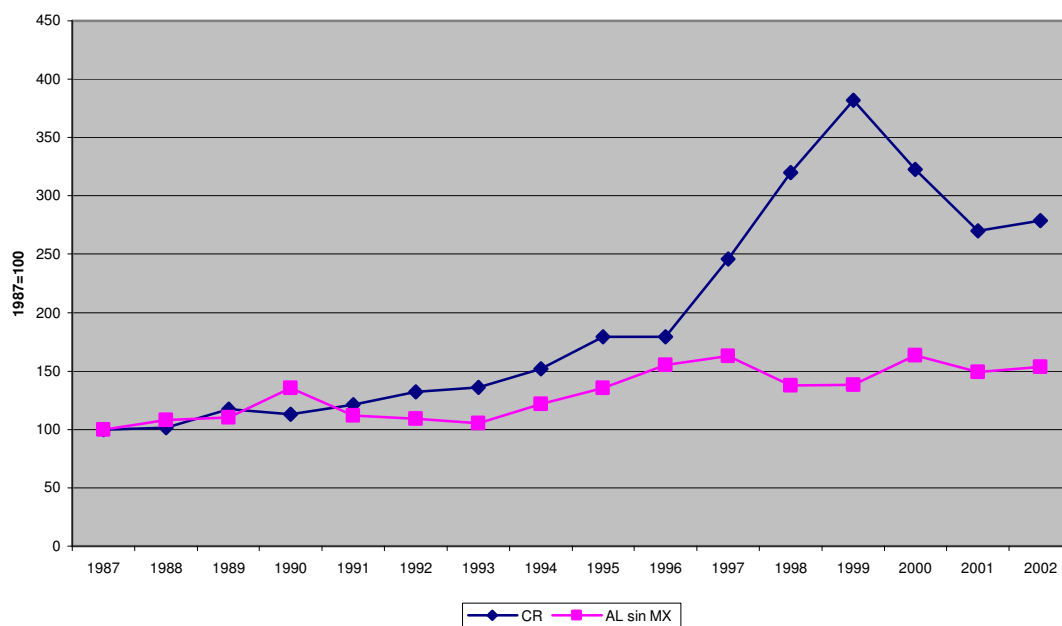
Costa Rica tuvo ya un rendimiento mejor que la media de Latinoamérica, las diferencias aumentaron aun más a partir de 1996.

Tabla 1. Exportaciones por tipo de bien en Costa Rica y América Latina (excluyendo a México), millones de US\$, 1987-2002

	1987		1990		1995		2002	
	CR	AL	CR	AL	CR	AL	CR	AL
Bienes primarios	68,4	46,3	57,6	49,8	58,3	40,2	25,9	43,9
Manuf. basada en recursos naturales	8,7	27,0	11,4	24,5	15,7	28,6	13,7	24,2
Manuf. tecnología baja	12,1	10,6	12,8	10,3	10,9	9,0	16,8	8,9
Manuf. tecnología media	5,2	12,7	6,1	12,2	7,0	13,8	16,6	14,7
Manuf. alta tecnología	3,2	2,2	3,2	2,0	2,9	5,7	26,6	5,4
Otras transacciones	2,4	1,2	9,0	1,3	5,3	2,7	0,5	3,0

Fuente: CEPAL (2003) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*

Figura 1. Exportaciones totales en Costa Rica y América Latina (excluyendo México), dólares reales, 1987-2002 (1987=100)

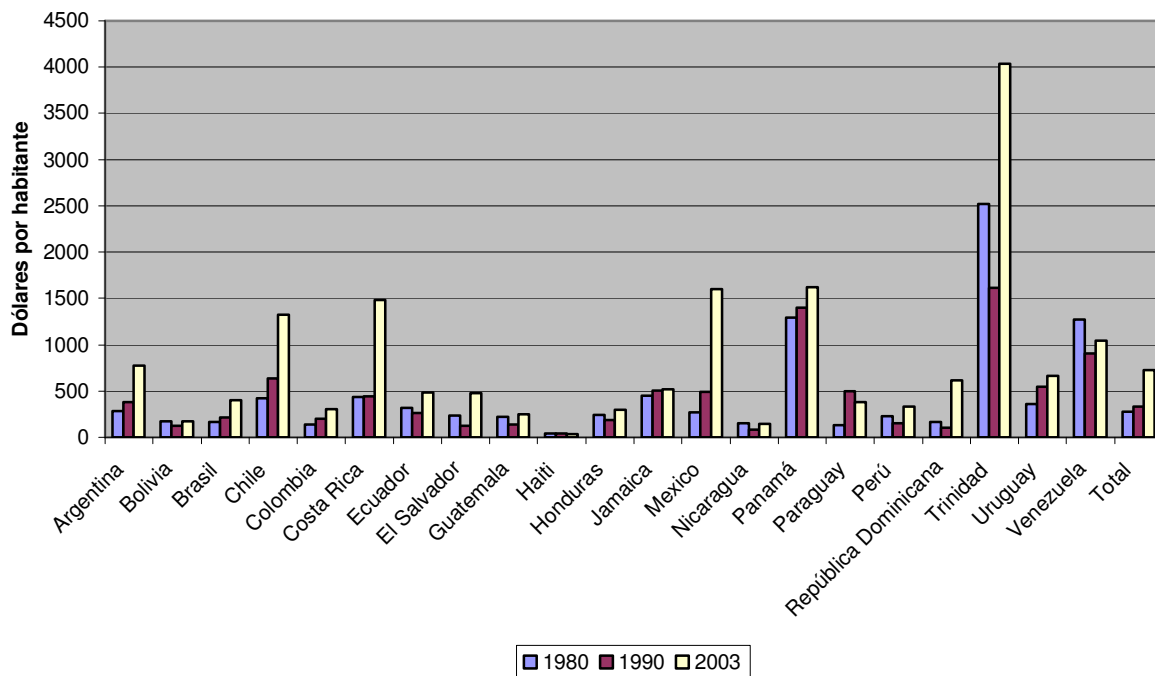


Fuente: cálculos propios con datos de CEPAL (2003) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*

El buen rendimiento exportador de Costa Rica queda reflejado de forma todavía más clara cuando se analizan las exportaciones por habitante (figura 2). Las exportaciones costarricenses por habitante se triplicaron entre 1990 y 2003, llegando a superar los 1.400 dólares / habitante al final del periodo. En 2003 sólo había tres países con mejor rendimiento exportador que Costa Rica: Panamá, que se benefició

de la reexportación de bienes manufacturados, Trinidad, que experimentó un notable incremento de las exportaciones de gas natural, y México.

Figura 2. Exportaciones por habitante en América Latina, dólares por habitante, 1980-2003



Fuente: cálculos propios basados en CEPAL (varios años) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*

La mejora en la inserción externa de Costa Rica, en todo caso, no se debe medir sólo en términos cuantitativos, sino también por la diversificación y contenido tecnológico de las exportaciones. Durante los finales de los años 80 y principios de los 90, por ejemplo, Costa Rica fue capaz de crear nuevas ventajas comparativas dentro del propio sector primario en bienes como la piña, el palmito y otros. De hecho, los bienes primarios no tradicionales, que sólo aportaban 63,8 millones de dólares a la balanza comercial en 1985, llegaron a los 716,8 millones de dólares en 1997.

En la segunda mitad de los años 90 la atracción de empresas extranjeras como Intel contribuyó al desarrollo de nuevos sectores con orientación a terceros mercados y motivó un cambio profundo en la estructura exportadora del país. El peso de los bienes primarios en el total de exportaciones cayó del 58% en 1995 al 26% en 2003, mientras que los bienes manufacturados, en especial los de alto contenido tecnológico, aumentaban de forma notable (tabla 1).

Detrás de este incremento y mejora en las exportaciones están las EMNs. Costa Rica se ha convertido en la última década en uno de los países que más inversión extranjera ha atraído, a pesar de no haber llevado a cabo ninguna privatización importante y tener un sector financiero menos abierto que otros países. Durante el periodo 1990-2001 la inversión extranjera directa como porcentaje del PIB superó el 3% medio anual, muy por encima del 1.6% medio anual alcanzado durante el periodo 1950-1979. Como resultado de ello, Costa Rica fue en el año 2003 el cuarto país con mayor inversión extranjera directa por habitante en América Latina, por delante de todos los grandes países de la región.

Tabla 2. Las 20 empresas exportadoras de bienes más grandes de Costa Rica, 2001

Empresa	Volumen de exportaciones (millones \$)		Sector	Propiedad	ZF ¹
	2001	2000			
Componentes Intel Costa Rica	1676,2	913,2	Electrónica	Extranjera	Sí
Laboratorios Abbot	102,2	205,4	Farmacéutico	Extranjera	Sí
Corporación Del Monte	137,9	146,0	Banana	Extranjera	No
Baxter	91,5	96,2	Farmacéutico	Extranjera	Sí
Industrial Textilera del Este (Sarah Lee)	94,5	93,0	Textil	Extranjera	Sí
Standard Fruit Company de CR	154,8	91,7	Banana	Extranjera	No
Manufacturera Cartago (Sarah Lee)	75,7	72,2	Textil	Extranjera	Sí
Merck Sharp and Dohme	60,6	68,9	Farmacéutico	Extranjera	No
Sawtek	93,6	67,9	Electrónica	Extranjera	Sí
Wrangler de Costa Rica	62,5	55,2	Textil	Extranjera	Sí
Babyliss CR	62,0	54,4	Secadoras pelo	Extranjera	Sí
Warner de Costa Rica	40,4	50,0	Textil	Extranjera	Sí
Roche Servicios	33,0	48,5	Farmacéutico	Extranjera	Sí
Vidriera Centroamericana	33,2	46,5	Manufactura	Alianza estr. ²	No
Liga Agrícola Industria de la Caña	49,8	46,3	Azúcar	Mixta ²	No
Terramix	41,8	45,4	Juntas de caucho	Extranjera	Sí
Cartex Manufacturera	33,0	45,4	Textil	Extranjera	Sí
Coca Cola Interamerican Corporation	44,8	42,5	Bebidas	Extranjera	No
Remecinc, SA	38,3	42,4	Electrónica	Extranjera	Sí
Café Capris	82,3	41,4	Café	Nacional	No

(1) ZF = zonas francas para la exportación

(2) Alianza estratégica entre productores de México, Costa Rica y Guatemala.

(3) Cooperativa exportadora creada por la mayor parte de productores de azúcar de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *El Financiero*, Marzo 2002, UNCTAD (2003) *World Investment Report, 2002* e información de las empresas en Internet. Información original sobre exportaciones de PROCOMER

Las nuevas EMNs se han convertido en las principales exportadoras del país, superando con mucho a las empresas costarricenses que se siguen concentrando en el mercado interno o, en el mejor de los casos, en otros países de Centroamérica. Así, de los veinte mayores exportadores de Costa Rica en el año 2002 (que generaban el 64% de las exportaciones totales), sólo una tenía capital exclusivamente costarricense (tabla 2). Más aún, la lista de las diez empresas exportadoras más grandes, que incluía a grandes multinacionales como Abbot, Intel, Del Monte y Standard Fruit, estaba formada exclusivamente por empresas extranjeras. Por tanto, determinar los factores que explican el éxito exportador equivale en buena medida a determinar por qué Costa Rica ha tenido éxito en la atracción de nuevas inversiones orientadas a la exportación.

3. El éxito costarricense en la atracción de inversión extranjera orientada a la exportación: factores internos

Aunque la liberalización comercial puede contribuir a un ambiente favorable a la exportación, resulta insuficiente por sí sola para expandir el volumen exportado de forma considerable y, más aun, para crear ventajas comparativas en nuevos sectores (Rodrik, 2001; Kurtz and Schrank, 2004). En línea con trabajos recientes que insisten en la importancia del marco institucional y de los incentivos estatales (Amsden, 2001; Evans, 1995), el caso costarricense demuestra la importancia de un sector público capaz de diseñar subsidios para la exportación, llevar a cabo una política selectiva de atracción de inversiones y mejorar los activos intangibles en el largo plazo. Repasemos ahora cada uno de esos factores.

a. La creación de incentivos para la exportación. Para el gobierno costarricense el incremento de las exportaciones se convirtió en uno de los objetivos prioritarios desde mediados de los 80.¹ Para ello, y atendiendo en parte a la demanda de la Cámara de Industrias, se crearon una serie de incentivos dentro de los llamados contratos para la exportación. Los contratos para la exportación que se firmaban entre el gobierno y aquellas empresas que exportaban fuera de Centroamérica incluían medidas como la reorganización de los certificados de abono tributario, CATs (exenciones fiscales creadas a finales de los 70 y que reducían los impuestos sobre la renta que los exportadores tenían que pagar); importación libre de aranceles

¹ Entrevistas con Eduardo Lizano, presidente ejecutivo del Banco Central, y con Justo Aguilar, ex-asesor económico del Presidente Oscar Arias, San José, Costa Rica, Agosto 2002. Ver también Lizano (1999).

de bienes intermedios y de capital utilizados para la producción de exportables; y exención completa de los beneficios generados por la actividad exportada.

La reorganización y expansión de los CATs (que permitían una rebaja de impuestos de entre el 15% y el 25% del valor exportado) fue, sin duda, la medida más importante. De acuerdo con Samuel Yankelewitz, entonces Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica y actual Presidente de la Unión de Cámaras, los CATs fueron un instrumento fundamental para compensar las distorsiones internas y fomentar las exportaciones en un momento difícil para la economía costarricense.² En una encuesta realizada por Corrales y Monge (1990) entre 54 empresas exportadoras, el 87% de ellas consideró los certificados como muy importantes para su decisión de exportar, mientras que sólo un 18% dio la misma importancia a la liberalización comercial. Más aun, entre 1989 y 1995 casi tres cuartas partes de las exportaciones no tradicionales realizadas se llevaron a cabo dentro de un contrato a la exportación.

El alto coste fiscal de los CATs, junto a las restricciones impuestas por la OMC a los subsidios a la exportación, determinó su congelamiento y posterior eliminación durante los años 90. En su lugar, el gobierno costarricense empezó a fomentar la expansión de las zonas francas para la exportación (ZFE) de forma más activa que en la década anterior.

El régimen de ZFE fue creado en Costa Rica en el año 1981 para completar al régimen de admisión temporal (RAT) creado durante los años 70, y fue mejorado con la Ley de Equilibrio Fiscal de 1984. El régimen establecía diversos incentivos para las empresas situadas en zonas francas entre los que cabe destacar la exención del impuesto sobre la renta y de los impuestos locales durante al menos ocho años e importación libre de aranceles de todos los bienes intermedios y de capital. A cambio, las empresas beneficiadas se comprometían a exportar al menos un 75% de su producción y a situarse en uno de los parques industriales creados en todo el país.³

En su inicio las ZFE tuvieron un desarrollo significativo pero a ritmo bastante lento. En 1990, por ejemplo, había sólo 56 empresas con un total de 7.000 trabajadores. Las exportaciones del régimen de ZFE y del RAT fueron en ese año de 406 millones de dólares, constituyendo un 23% de las exportaciones totales. A partir

² Entrevista con Samuel Yankelewitz, San José, Costa Rica, julio 2005.

³ El RAT tenía beneficios similares pero exigía el pago del impuesto sobre la renta. A cambio, no era necesario situarse dentro de un parque industrial. El RAT fue el preferido por las empresas textiles que no eran de un tamaño muy considerable.

de ese momento, el régimen experimentó una expansión mucho más rápida, gracias en parte a la atracción selectiva de nuevas inversiones que se discutirá en los próximos párrafos. Como resultado de ello, en el 2001 había 229 empresas que generaban 35.000 empleos y, junto a las empresas del RTA, representaban un 57% de las exportaciones totales.

b. El fomento selectivo de la inversión extranjera. Durante los últimos quince años el Estado costarricense ha tratado de fomentar de forma activa la llegada de inversión extranjera en nuevos sectores con alto contenido tecnológico para superar las deficiencias de los bienes primarios y también del sector textil (Sánchez, 2005). Este esfuerzo fue particularmente activo durante la Administración de José María Figueres Olsen (1994-1998). De acuerdo con su plan de gobierno, Costa Rica debía desarrollar “una agresiva política de atracción de inversiones”, concentrada en los sectores “cuyo perfil coincidiera con la estrategia de desarrollo nacional, basada en el uso sofisticado y bien pagado de los recursos productivos” (MIDEPLAN, 1998, 51).

La adopción de esta política focalizada y selectiva fue fundamental, por ejemplo, para la atracción de Intel a Costa Rica en el año 1996. El Presidente en persona se reunió durante más de dos horas con el comité de selección de la empresa productora de semiconductores para resolver todas sus dudas (Spar, 1998). Su carisma personal y conocimiento del inglés, sin duda, contribuyeron a la decisión final. Además, el presidente buscó la coordinación entre todos los organismos del gobierno, nombrando al Ministro de Comercio Exterior como responsable del esfuerzo de atracción de Intel.⁴

El esfuerzo del gobierno fue facilitado por la existencia de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). CINDE es una organización no gubernamental impulsada en 1982 por USAID para fomentar la inversión extranjera en Costa Rica. Aunque no tiene vinculación formal con el gobierno costarricense, CINDE trabaja estrechamente con éste; de hecho, la mayoría de sus gerentes generales hasta la fecha habían sido antes altos cargos del gobierno.

Desde principios de los 90, CINDE se ha concentrado en la atracción de EMNs en el sector electrónico, de equipos médicos y de servicios. La organización identifica aquellas empresas de estos tres sectores que pueden estar interesadas en invertir en Costa Rica, contacta con ellas y trata de convencerlas de las bondades

⁴ Entrevista con Leonardo Garnier, Ministro de Planificación durante la administración Figueres, San José, Costa Rica, Agosto 2002. Ver también Spar (1998) y Nelson (2003).

del país. De acuerdo con la representante de CINDE en Nueva York en 2002, se trata de un proceso lento que puede durar varios años y que incluye también la organización de reuniones de las empresas interesadas con diferentes actores sociales en Costa Rica.⁵

El éxito de los esfuerzos combinados del gobierno costarricense y CINDE han sido reconocidos por organismos internacionales como la UNCTAD en su *World Investment Report* del año 2002 y por buena parte de las EMNs que deciden invertir en Costa Rica. De acuerdo con un alto cargo de Procter and Gamble en Costa Rica, por ejemplo, la decisión de crear en Costa Rica un centro encargado de toda la contabilidad y gestión administrativa de la empresa en el continente americano, estuvo facilitada por la “buena disposición que tuvo CINDE pero también el Ministro de Comercio Exterior y el Presidente”.⁶

c. Las políticas de largo plazo para la creación de activos intangibles. Muchas de las empresas que deciden invertir en Costa Rica lo hacen por la estabilidad social y el alto nivel de cualificación de la mano de obra del que se beneficia el país (Rodríguez Clare, 2001). La importancia de ambas variables quedó corroborada en entrevistas realizadas a altos cargos de Baxter, Procter and Gamble e Intel, tres de las EMNs más importantes de Costa Rica.⁷

Tanto la estabilidad política como el alto nivel de capital humano en términos relativos son productos de la acumulación de decisiones tomadas en Costa Rica desde principios del siglo XX y, muy especialmente, desde la guerra civil de 1949. Fue entonces cuando se consolidó de forma progresiva el sistema democrático y se generó un nuevo consenso respecto al modelo incluyente de desarrollo. Durante los años 60 y 70, Costa Rica destinó cada vez más recursos a los gastos sociales, particularmente a salud y educación, como queda reflejado en la tabla 3. Entre 1959 y 1980 el gasto público social como porcentaje del PIB pasó del 9% del PIB al 24%.

Desde la crisis de comienzos de los 80, que golpeó al país de forma muy dura, Costa Rica ha experimentado dificultades crecientes para mantener la estabilidad política y profundizar su modelo de bienestar social e inversión en

⁵ Entrevista con Pilar Madrigal, representante de CINDE en Nueva York, Nueva York, Estados Unidos, Abril 2002.

⁶ Entrevista con alto cargo de Procter and Gamble-Costa Rica, San José, Costa Rica, Septiembre 2002.

⁷ Entrevistas realizadas en Costa Rica en Septiembre 2002. El representante de Procter and Gamble subrayó, sin embargo, la necesidad de mejorar el número de trabajadores con conocimientos de inglés a nivel nativo.

educación (Sánchez, en prensa). Presiones presupuestarias y conflictos en torno al modelo económico que el país debe adoptar han dificultado la adaptación institucional a la globalización. A pesar de ello se ha mantenido un consenso respecto a la importancia de la inversión extranjera (Rodríguez Clare, 2001). Más aun, el gobierno ha insistido en la importancia del capital humano, apoyando esfuerzos de diversas organizaciones para extender el uso de ordenadores y la educación informática a todas las escuelas del país.

Tabla 3. Evolución del gasto público social (% del PIB), 1958-2001

	1958	1971	1980	1991	1995	2001
Gasto público social	8,7	16,4	23,6	15,0	15,2	19,0
Salud	2,6	5,2	6,2	3,7	3,8	4,3
Educación	4,9	6,1	8,7	5,0	4,6	5,5

Fuente: Para el periodo 1950-1980, Quesada y otros (1999) *Costa Rica Contemporánea. Raíces del Estado de la Nación*. Para 1990-2001 Estado de la Nación (varios años) *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.

NOTA: el hecho de que los porcentajes para el periodo 1991-2001 sean más bajos es en parte el resultado del cambio en el año base para la elaboración del PIB en 1991, que dio lugar a un incremento de éste.

4. El éxito costarricense en la atracción de inversión extranjera orientada a la exportación: factores externos

Si bien las políticas internas y el marco institucional fueron fundamentales para atraer nuevas inversiones orientadas a la exportación, no cabe duda de que Costa Rica también se benefició de cambios importantes en el marco internacional. Dos factores relacionados entre si fueron particularmente relevantes: el cambio progresivo en la estrategia productiva de muchas EMNs y la creación de incentivos comerciales de carácter regional por parte de Estados Unidos.

Durante la primera mitad de los años 80 la administración Reagan aprobó una serie de medidas tendentes a promover las importaciones a Estados Unidos provenientes de los países de la Cuenca del Caribe a través de la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe (“Caribbean Basin Initiative”, CBA).⁸ La primera de esas medidas fue la Ley para la Recuperación de la Cuenca del Caribe (“Caribbean Basin Recovery Act”, CBRA), aprobada por el Congreso norteamericano en 1983. La CBRA estableció la entrada libre de aranceles al mercado de Estados Unidos de

⁸ Los siguientes párrafos están basados en parte en Sánchez (2004).

numerosos bienes producidos por los países de la zona, incluyendo el ensamblaje electrónico, artesanía, productos en madera, pescado fresco y congelado, flores y zumos. La condición principal para beneficiarse del acceso privilegiado era que al menos un 35% del valor agregado de las exportaciones hubiera sido producido por algún país de la Cuenca del Caribe.

Aunque la CBRA excluyó a los textiles de forma explícita, éstos venían beneficiándose de acceso privilegiado desde principios de los años 60. La disposición 807 del código comercial de los Estados Unidos buscó ya entonces el aumento en la competitividad del sector textil de aquel país a través de la promoción del ensamblaje en países en desarrollo (Mortimore and Zamora, 1999). Gracias a la disposición 807 todos los productos textiles que hubieran sido ensamblados con telas producidas y cortadas en Estados Unidos estaban exentas del pago de aranceles por el valor agregado generado fuera de los Estados Unidos. En 1986 la promoción del sector textil en la Cuenca del Caribe recibió un nuevo incentivo cuando la administración Reagan eliminó la mayor parte de cuotas que afectaban a los países de la región.

La CBI constituyó, en parte, una respuesta a los conflictos políticos y militares que vivió Centroamérica durante los años 80, pero de forma más profunda fue también una consecuencia de los cambios en la estructura productiva de muchas EMNs de capital estadounidense. Ese cambio estratégico, que llevó a muchas empresas a desplazar las fases del proceso productivo intensivo en mano de obra a otros países, abrió la oportunidad a algunos países de Centroamérica y el Caribe para convertirse en grandes exportadores.

La experiencia del sector textil constituye un buen ejemplo para ilustrar todos estos procesos. Durante la década de los 60 algunas empresas estadounidenses de confección empezaron a ensamblar sus productos finales en países de Asia como Taiwan y Corea del Sur con el objetivo de aumentar sus márgenes de beneficio. Para ello crearon empresas subsidiarias en estos países o, en un mayor número de casos, buscaron subcontratistas dentro de las empresas locales (Bonacich et al, 1994).

Esta nueva estrategia de algunas empresas líderes llevó a un incremento muy notable de las importaciones asiáticas en los Estados Unidos y creó enormes dificultades para aquellos textileros que no habían formado parte del proceso de deslocalización productiva. Empresas como Levi's y otras se vieron obligadas a buscar nuevas respuestas para reducir costes; muchas de ellas adoptaron entonces

nuevos procesos productivos como la producción “just in time” o la flexibilización productiva (Bonacich et al, 1994). A la vez, se vieron obligadas a invertir en países en desarrollo tanto de Asia como de otras zonas del mundo (México y la República Dominicana fueron pioneros dentro de América Latina) para reducir costes salariales.

Las nuevas estrategias productivas convirtieron a países como Costa Rica en destinos sumamente atractivos para todas las empresas de Estados Unidos. Costa Rica y algún otro país de la Cuenca del Caribe (principalmente la República Dominicana) se beneficiaban de bajos costes laborales y de una relativa paz social, así como de una cercanía notable respecto a los Estados Unidos. El ensamblaje en estos países permitía reducir costes y, a la vez, desarrollar nuevas estrategias de producción flexible que no se podían utilizar en Asia porque esta región estaba demasiado lejos del consumidor final.

El esquema de producción basado en la deslocalización industrial se fue extendiendo a otros sectores productivos como el electrónico y el informático. Poco a poco las empresas punteras a nivel mundial fueron creando auténticos nodos productivos globales a través de relaciones de subcontratación y de alianzas estratégicas (Evans, 1998). Las empresas estadounidenses fueron particularmente exitosas en esta nueva estrategia y convirtieron la deslocalización productiva en una ventaja competitiva (McKendrick, Doner y Haggard, 2000).

Intel, por ejemplo, organiza ya todas sus decisiones a nivel global en lo que se ha dado en llamar “la fábrica virtual”. Todos sus centros de producción y comercialización en el mundo funcionan de forma integrada, aunque se encuentran totalmente separados geográficamente. De esta forma, todas las decisiones importantes sobre tecnología, innovación, capacidad productiva y temas similares son tomadas con participación de los gerentes de todas las fábricas del mundo.

Intel, como otras empresas de electrónica y computación, se ha caracterizado por invertir de forma continua en un número creciente de países, incluyendo Estados Unidos, Singapur, China, Malasia, Filipinas, Irlanda y Costa Rica. Mientras que la mayor parte del proceso de investigación y desarrollo se sigue llevando a cabo en los Estados Unidos, el proceso de ensamblaje y prueba (“assembly and test operations”), mucho más intensivo en mano de obra semi-cualificada, se llevan a cabo en países en desarrollo (Spar, 1998). Esta estrategia busca también la

diversificación, ya que normalmente nunca se produce más del 40% de la producción total de un producto en una misma fábrica.⁹

Mientras que muchos países de la Cuenca del Caribe se beneficiaron, antes o después, de las nuevas inversiones en el sector textil, sólo Costa Rica ha sido capaz de atraer un número considerable de inversores en sectores con mayor contenido tecnológico y mayores requerimientos de capital humano (Sánchez, 2005). Eso demuestra claramente que, si bien los cambios en la economía mundial a raíz de la globalización han creado nuevas oportunidades para los países de América Latina, son factores internos relacionados con la estructura social y la fortaleza institucional los que determinan el éxito final.

5. Conclusiones

La creación de nuevas ventajas comparativas que permitan aumentar la generación de divisas y mejorar la inserción en el mercado mundial es uno de los objetivos prioritarios de América Latina. Sin embargo, ni el modelo de industrialización por sustitución de importaciones ni las reformas neoliberales de las dos últimas décadas fueron capaces de avanzar de forma notable en la consecución de este objetivo.

El análisis de la experiencia de Costa Rica, que ha sido capaz de diversificar sus exportaciones y empezar a producir bienes manufacturados con alto contenido tecnológico, resulta importante para el diseño de nuevas políticas. Costa Rica aprovechó la nueva estrategia de producción global de muchas EMNs y la creación de incentivos comerciales por parte de Estados Unidos para atraer nueva inversión extranjera directa orientada a la exportación.

Ese proceso ha estado facilitado por las políticas públicas tanto de corto como de largo plazo. Entre ellas, cabe destacar el uso temporal de incentivos fiscales para la exportación (CATs y régimen de zonas francas), la creación de un aparato institucional público y privado para la atracción selectiva de inversiones en sectores de alta tecnología y la adopción de políticas de largo plazo para aumentar los activos intangibles (estabilidad político-social y capital humano principalmente).

La experiencia costarricense, sin embargo, también ofrece una nota para la cautela ya que su éxito exportador no ha ido acompañado de un proceso de expansión del resto del aparato productivo (Sánchez, 2005). La falta de

⁹ Información para los dos últimos párrafos proporcionada en parte por un alto cargo de Intel-Costa Rica en entrevista realizada en la sede de la empresa (Ribera de Belén, Costa Rica, Septiembre 2002).

encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía y la ausencia de políticas activas para la modernización de las pequeñas y medianas empresas domésticas han dificultado el proceso de desarrollo a largo plazo. Así pues, Costa Rica muestra también que la promoción de exportaciones debe ser sólo un instrumento más dentro de una estrategia integral que combine una activa participación del Estado con el fomento de mercados más eficientes.

6. Bibliografía

- Amsden, A. (2001) *The Rise of "the Rest". Challenge to the West from Late-industrializing Economies*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bonacich et al (ed.) (1994) *Global Production: the Apparel Industry in the Pacific Rim*, Philadelphia, PE: Temple University Press.
- Bouzas, R. y S. Keifman (2002) "Making Trade Liberalization Work" en Kuczynski, P.P. and J. Williamson (ed.) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, DC: Institute for International Economics
- Bulmer-Thomas, V. (2003) *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, segunda edición.
- Corrales, J. and R. Monge (1990) *Exportaciones no tradicionales de Costa Rica*, San José, CR: Asesoría Externa en Comunicación y Producción.
- Edwards. S. (1995) *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, Oxford, UK: published by Oxford University Press for the World Bank.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. (1998) "Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New" in Kozul-Wright, R. and R. Rowthorn. (ed.) *Transnational Corporations and the Global Economy*, New York, NY: McMillan Press.
- Kurtz, M. y A. Schrank (2004) "Credit Where Credit is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification in Latin America and the Caribbean", manuscrito no publicado en revisión para *Politics & Society*.
- Lizano, E. (1999) *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*, San José, CR: Academia de Centroamérica.

- McKendrick, D., R. Doner, y S. Haggard (2000) *From Silicon Valley to Singapore: Location and Competitive Advantage in the Hard Disk Drive Industry*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- MIDEPLAN (1998) *Gobernando en tiempos de cambio. La Administración Figueres Olsen*, San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mortimore, M. y R. Zamora (1998) "The International Competitiveness of the Costa Rican Clothing Industry", *Desarrollo Productivo*, no 46 Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Nelson, R. (2003) "Competing for Foreign Direct Investment: High Technology Investment Promotion Efforts in Costa Rica, Brazil and Chile", *paper presented at the annual meeting of the Latin American Studies Association*, March 2003.
- Reinhart, N. y W. Peres (2000) "Latin America's New Economic Model: Micro Responses and Economic Results", *World Development*, 28 (9): 1543-1566.
- Rodriguez-Clare, A. (2001) "Costa Rica's Development Strategy based on Human Capital and Technology: how it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries", *Background Paper for the 2001 Human Development Report*, UNDP, New York.
- Rodrik, D. (2001) *The Global Governance of Trade as If Development Really Matters*, New York, NY: UNDP.
- Sanchez-, D. (2004) '*Leading Coalitions' and Patterns of Accumulation and Distribution in Small Countries. A Comparative Study of Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization*, tesis doctoral no publicada, New School University, New York.
- Sánchez, D. (2005) "Development Trajectories and New Comparative Advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization", manuscrito no publicado en revisión para *World Development*.
- Sánchez, D. (en prensa) "Domestic capital, Civil Servants and the State: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization", *Journal for Latin American Studies*.
- Spar, D. (1998) *Attracting High Technology. Intel's Costa Rican Plant*, Washington, Occasional Paper 11, Washington, D.C: Foreign Investment Advisory Service, Banco Mundial.