

**Gobernanza de la formulación e implementación de  
políticas públicas para las exportaciones de  
servicios modernos en Costa Rica**

**San José, Costa Rica, agosto 2018**

## CONTENIDO

Acrónimos y abreviaturas.....	4
Introducción .....	6
Sección 1: evolución de la atracción de IED y de las exportaciones de actividades de servicios modernos en Costa Rica.....	8
Reseña histórica del establecimiento de empresas de servicios modernos en Costa Rica .....	8
Evolución de las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica .....	16
Exportaciones de servicios modernos desde zonas francas.....	19
Sección 2: Principales políticas aplicadas por Costa Rica, para el fomento exportador de los servicios modernos.....	20
Capital humano especializado .....	20
Incentivos fiscales .....	22
Inversión Extranjera Directa (IED) .....	23
Tratados de libre comercio y promoción de exportaciones.....	26
Protección y privacidad de datos, e información no divulgada.....	29
Protección de la propiedad intelectual.....	30
Sección 3: Análisis de las principales características de la gobernanza de las políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos.....	31
Estrategia con metas claras para las exportaciones de servicios modernos .....	31
Mapeo de los principales actores públicos y privados a cargo de la definición y ejecución de políticas específicas en torno al sector de servicios modernos.....	33
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).....	33
Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).....	34
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).....	34
Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) .....	34
Banco Central de Costa Rica (BCCR) .....	34
Ministerio de Educación Pública.....	34
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).....	35
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) .....	35
Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC) .....	35
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) .....	35
Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (AZOFRAS).....	35
Mecanismos de coordinación .....	36
Mecanismos de creación de grupos de trabajo entre empresas exportadoras e instituciones gubernamentales.....	38
Institucionalidad y funcionamiento de las principales instituciones públicas.....	40

Ministerio de Comercio Exterior.....	41
Promotora de Comercio Exterior .....	43
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.....	44
Conclusiones y lecciones de política.....	45
Referencias y bibliografía .....	47
Libros y documentos .....	47
Leyes y decretos .....	48

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AACUE	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AZOFRAS	Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCCE	Consejo Consultivo de Comercio Exterior
CPC	Consejo de Promoción de la Competitividad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT	Acuerdo Bilateral de Inversión (siglas en inglés)
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos
CARICOM	Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe
CAMTIC	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
CGV	Cadenas Globales de Valor
CINDE	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
GAM	Gran Área Metropolitana
IED	Inversión Extrajera Directa
ITC	Centro de Comercio Internacional (siglas en inglés)
ITES	Servicios habilitados por medio de tecnologías de información (siglas en inglés)
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
MBP5	Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Quinta Edición
MBP6	Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Sexta Edición
MEP	Ministerio de Educación
MICITT	Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes

<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PROCOMER</b>	Promotora de Comercio Exterior
<b>TI y TICs</b>	Tecnología de Información y Tecnologías de Información y comunicación
<b>TLC's</b>	Tratados de Libre Comercio
<b>UCCAEP</b>	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas en inglés)

# Gobernanza de la formulación e implementación de políticas públicas para las exportaciones de servicios modernos<sup>1</sup> en Costa Rica

Arlina Gómez‡  
Sandro Zolezzi§  
Francisco Monge \*

## INTRODUCCIÓN

Costa Rica es, sin lugar a duda, un caso de éxito en la exportación de bienes y servicios. En la actualidad es el tercer exportador en valor monetario de servicios modernos en América Latina, superado únicamente por Brasil y Argentina. En el curso de los últimos años, las ventas al exterior de servicios empresariales y de informática, información y comunicaciones han aumentado de manera acelerada, al punto que en conjunto han sobrepasado a las exportaciones de la agricultura primaria y han equiparado a las exportaciones del sector turismo, que históricamente ostentaba en solitario el primer lugar en importancia dentro de las exportaciones totales de servicios.

Tales resultados reflejan la evolución de un dinámico sector de la economía, cuyo modelo combina la presencia de empresas de capital nacional con inversión extranjera directa (IED). Las primeras se concentran mayoritariamente en sectores que no demandan una gran escala de producción ni demasiada inversión en capital físico (por ejemplo, software, animación digital y producción de aplicaciones), pero que por su naturaleza generan bastante valor agregado.

La historia de éxito del sector exportador de servicios modernos en Costa Rica forma parte de un importante proceso de transformación estructural de la economía del país, resultante de la aplicación sostenida durante las últimas tres décadas de políticas de apertura comercial y atracción de IED, que se han combinado con un modesto sistema de incentivos fiscales y con fortalezas en cuanto a ubicación geográfica, disponibilidad de talento humano calificado, calidad del clima de negocios y una gobernanza efectiva y funcional de la formulación e implementación de política pública en tales actividades, para dar lugar al notable crecimiento, diversificación y sofisticación de la oferta exportable del país, así como a la generación de

---

‡ Coordinadora, Unidad de Monitoreo del Comercio y la Inversión, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica

§ Gerente de Investigación, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo

\* Subdirector, Dirección General de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica

<sup>1</sup> Para efectos del presente trabajo, se entenderá por servicios modernos los contenidos las categorías de “otros servicios empresariales” y “telecomunicaciones, informática e información”, según la clasificación del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Sexta Edición, Apéndice 9. Los autores desean aclarar que el término “modernos” se utiliza solamente para efectos de consistencia con el lenguaje que la entidad coordinadora de los diferentes estudios a nivel latinoamericano ha definido para identificar los tipos de servicios referidos en este estudio, pero bajo ninguna circunstancia ello debe entenderse como un señalamiento de los autores de un mayor nivel de sofisticación ni de idoneidad de tales actividades con respecto a otros servicios, tales como turismo, finanzas, seguros, inmobiliarios o de transporte, por citar algunos.

oportunidades laborales bien remuneradas y al incremento sustancial de la resiliencia de la economía ante los ciclos económicos internacionales<sup>2</sup>.

El presente trabajo parte de la premisa de que el notable desempeño de las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica ha sido positivamente influido por la gobernanza de la formulación de las políticas públicas de comercio exterior y atracción de IED implementadas en el país, convirtiéndolo en un caso de estudio interesante que puede aportar elementos valiosos para otros países.

En virtud de lo anterior, el presente estudio tiene como propósito analizar la gobernanza en Costa Rica de la formulación y aplicación de políticas públicas en materia de comercio exterior y atracción de IED, con miras a comprender la manera en la que ello contribuye al desarrollo de capacidades exportadoras de servicios modernos en el país. De hecho, este análisis forma parte de una serie de estudios a nivel latinoamericano, cuyo objetivo es documentar la gobernanza de las políticas públicas en diversos países de la región en términos de su aplicación de buenos principios de la gobernanza y su relación con el éxito exportador de servicios modernos en cada país.

Para lograr este objetivo se están planteando una serie de tareas que permitirán determinar el efecto de la gobernanza en la formulación de políticas en el crecimiento de las exportaciones de los servicios modernos, entre las que destacan:

- Un breve análisis sobre el desempeño nacional en las exportaciones de servicios modernos en los últimos años, el cual incluye una comparación con el desempeño exportador de otros tipos de servicios, así como de bienes.
- Un análisis sobre la evolución de las industrias de servicios modernos y las habilitadas mediante servicios modernos en el país.
- La descripción de las principales políticas aplicadas por Costa Rica que han servido para propulsar el desempeño exportador del país en cuanto a servicios modernos, incluyendo las relativas a acumulación de capital humano, sistemas de incentivos, atracción de IED, apertura comercial, promoción de exportaciones, protección y privacidad de datos y protección de propiedad intelectual, entre otras.
- Un análisis de las principales características de la gobernanza de las políticas públicas que tienen incidencia directa en el sector exportador de servicios modernos, focalizado en buenos principios de gobernanza (Devlin, R and G. Moguillansky, 2011) tales como:
  - estrategia con metas claras para las exportaciones de servicios modernos;
  - mapeo de los principales actores en la definición y ejecución de políticas públicas que inciden directamente en el sector de servicios modernos;
  - mecanismos de coordinación y articulación entre los diferentes actores;

---

<sup>2</sup> Así queda demostrado al comparar, por ejemplo, la evolución de indicadores macroeconómicos del país en cuanto a crecimiento en términos reales, inflación, empleo y pobreza, durante la última gran crisis internacional de 2008-2009, con la observada en las mismas variables durante la crisis de 1980-81. Por citar un ejemplo, luego de la crisis de 2008-2009 la pobreza no subió por encima del nivel histórico de 20%, mientras que entre 1980 y 1981 pasó de 20% a 50%.

- mecanismos de trabajo entre empresas exportadoras e instituciones públicas para resolver en forma conjunta problemas específicos de clima de inversión;
- institucionalidad y funcionamiento de las principales instituciones públicas en cuanto a: legitimidad en su área de competencia, disponibilidad de recursos para cumplir sus funciones, monitoreo y evaluación de resultados, y capacidades profesionales de sus funcionarios.

Las metodologías que se utilizarán para alcanzar tales propósitos combinan la estadística descriptiva con revisión documental, así como el criterio experto de los autores que se nutre de su amplia trayectoria en áreas directamente relacionadas con las actividades de atracción de inversión y exportación de servicios modernos.

El presente documento ha sido estructurado en cuatro secciones adicionales a la presente. En la primera, se analiza la evolución de la atracción de IED y de las exportaciones de actividades de servicios modernos en Costa Rica. En la segunda, se presentan las principales políticas aplicadas por Costa Rica que han contribuido a la promoción de las exportaciones de servicios modernos, en tanto que la tercera sección analiza las características de la gobernanza de estas. Finalmente, la última sección recoge las principales conclusiones y hallazgos del análisis realizado, así como las lecciones de política que se obtienen del caso de Costa Rica.

Los autores aclaran que todo lo expresado en ese documento corresponde a criterios, opiniones y valoraciones propias, de ninguna manera atribuibles a las instituciones para las que ellos laboran. Cualesquiera errores u omisiones en el documento son responsabilidad exclusiva de los autores.

## Sección 1: evolución de la atracción de IED y de las exportaciones de actividades de servicios modernos en Costa Rica

### *Reseña histórica del establecimiento de empresas de servicios modernos en Costa Rica*

Costa Rica ha progresado mucho como destino de IED desde que, en la década de 1960, algunas empresas pioneras en el sector industrial establecieron operaciones en el país (p. ej., Bridgestone, Havells Sylvania y General Cable Corporation). En los ochenta, tras el colapso del modelo de sustitución de importaciones, el país comenzó a abrir su economía y creó instituciones para promover el comercio internacional y atraer inversiones. Costa Rica decidió seguir una estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones; en ella la IED ha desempeñado una función esencial (OCDE, 2013).

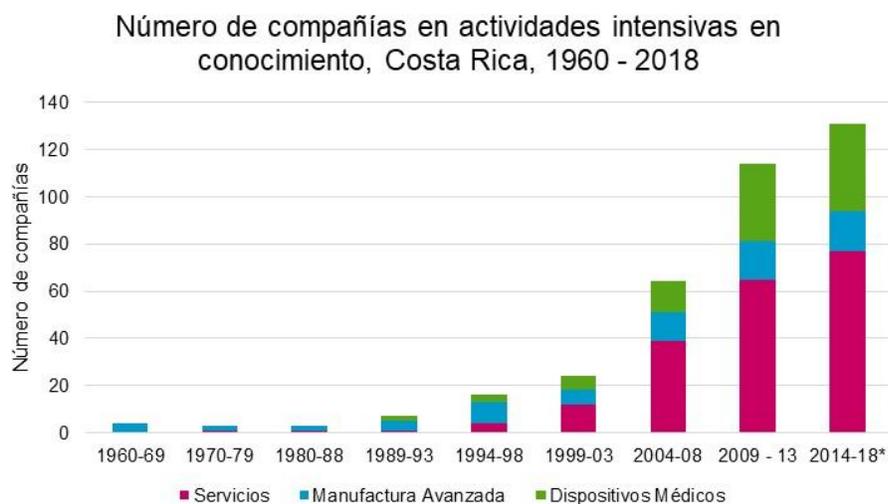
Con el final del modelo de sustitución de importaciones en la década de 1980, Costa Rica adoptó un modelo de desarrollo más orientado hacia el exterior y comenzó a dirigir sus esfuerzos de promoción de inversiones hacia la búsqueda de eficiencia. A diferencia de la inversión orientada a la búsqueda de mercados, que está motivada principalmente por la posibilidad de producir cerca de los consumidores de un mercado objetivo, la motivación de la inversión orientada a la búsqueda de eficiencia es el deseo de las empresas de reducir

costos mediante la externalización de los procesos comerciales y de producción a ubicaciones con costos menores (Dunning, 1993). Por definición, este tipo de inversión se caracteriza por un alto nivel de exportaciones de bienes terminados o intermedios y, cada vez más, de servicios. Como la reducción de costos es la motivación principal, la inversión orientada a la eficiencia tiende a ser más "sensible a los costos" que la inversión que busca acceso a mercados o recursos naturales disponibles en un país. La competencia entre los posibles países receptores de la inversión orientada a la eficiencia es un hecho común; por esta razón, para atraer este tipo de IED la función de la promoción de inversiones debe ser más proactiva.

Al principio, la mayor parte de la IED atraída por Costa Rica recayó en las industrias de textiles y prendas de vestir, así como en actividades agroindustriales. En 1997, la llegada de Intel marcó un nuevo comienzo, y su decisión de establecer una planta para el ensamblado y prueba de microchips allanó el camino para otras compañías multinacionales de alta tecnología (CMN). La recién adquirida reputación de Costa Rica como destino de inversión le permitió al país ingresar en sectores nuevos como los de servicios empresariales y manufactura, que incluye dispositivos médicos e incluso aeronáutica y partes de automóviles.

La decisión de Intel de establecer instalaciones de producción en Costa Rica puede considerarse como el punto de inflexión de la inserción del país en los esquemas mundiales de producción compartida, así como el comienzo del desarrollo de un sector sólido orientado a la exportación que produce manufacturas sofisticadas y de alta tecnología y servicios de valor agregado (Monge-González y Zolezzi, 2012). Costa Rica aprovechó la llegada de Intel para atraer multinacionales emblemáticas en otros sectores, como los servicios empresariales (también conocidos como servicios basados en TI), con el objetivo de mejorar la participación del país en esquemas mundiales de producción compartida, conocidos también como cadenas globales de valor (CGV).

**Gráfico 1**



**Fuente:** CINDE, 2017. **Nota:** datos estimados para 2018

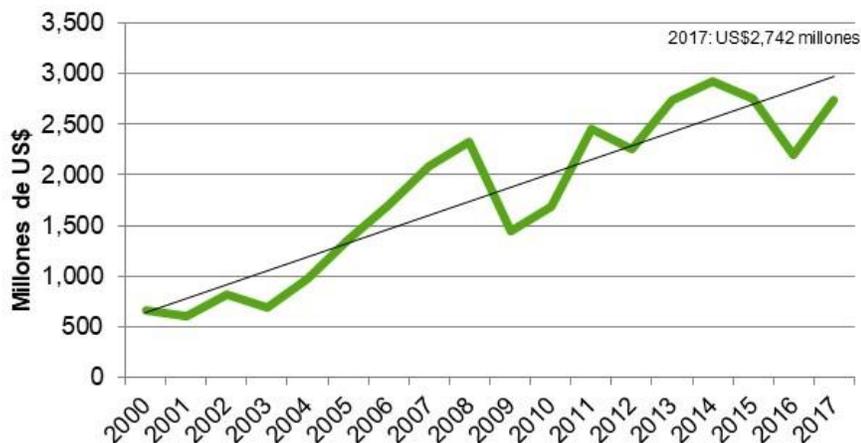
A partir de mediados de los años noventa las entradas de IED en el país se hicieron más dinámicas. Después de 1997 Costa Rica experimentó un aumento en el número de empresas que operan en sectores intensivos en conocimiento (cerca de 300), entre ellos:

- Servicios de TI y habilitados por medio de TI (IT & ITES, por sus siglas en inglés): centros de contacto; servicios compartidos; oficinas de operaciones; software; diseño, arquitectura e ingeniería; entretenimiento y medios; y sedes regionales.
- Manufactura avanzada: microprocesadores para servidores y computadoras de escritorio, componentes electrónicos, partes de automóviles y componentes para telecomunicaciones, entre otros.
- Dispositivos médicos: fabricación de sets IV, dispositivos endoscópicos, implantes mamarios, válvulas cardíacas de tejido, servicios de esterilización, dispositivos de ritmo cardíaco, dispositivos de neuromodulación, equipo para artroscopia quirúrgica, lazos metálicos, fórceps de biopsia, dispositivos para anestesia e infusión ambulatoria, entre otros.

En 2016, las inversiones realizadas por reputadas empresas en las ciencias de la vida y en investigación biomédica, fabricación intensiva en conocimiento y servicios de procesamiento de conocimientos alcanzaron US\$2.520 millones.

**Gráfico 2**

**Costa Rica: IED Total**

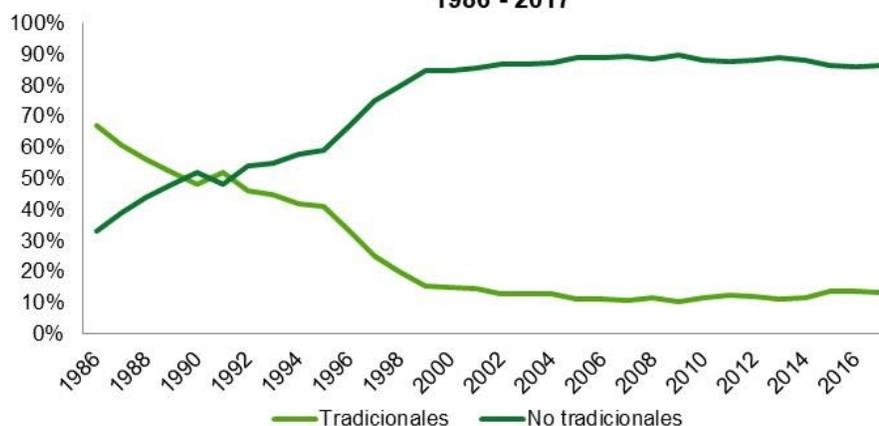


**Fuente:** CINDE con base en datos del BCCR, 2018

Las entradas de IED han crecido en promedio un 3% por año desde el 2007. En el 2017 la IED representó el 4,8% del PIB y la IED per cápita alcanzó US\$554. Costa Rica se encuentra entre los primeros países de América Latina en ambos índices. Los flujos de IED financian el 100% del déficit de la cuenta corriente (efecto superávit comercial de servicios).

**Gráfico 3**

**Costa Rica: participación de las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales 1986 - 2017**



Fuente: CINDE con base en datos de Procomer, 2018

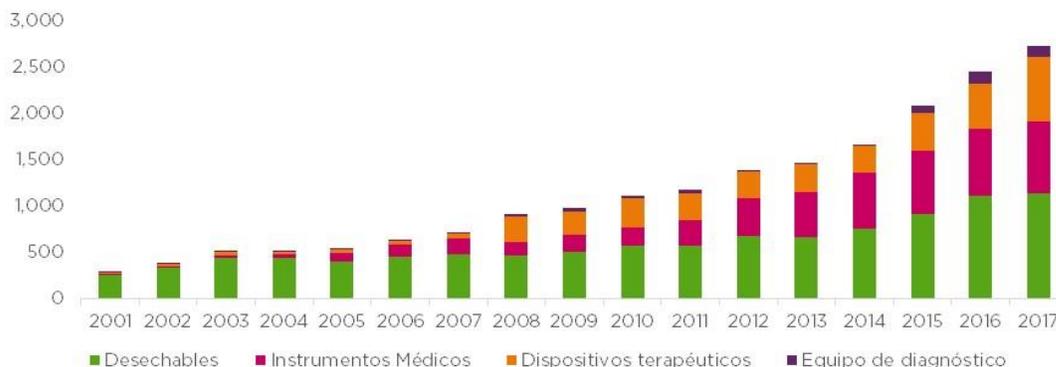
Nota: las exportaciones tradicionales incluyen café, banano, carne y azúcar

Costa Rica exporta actualmente 4.390 diferentes productos a 151 países de destino; en los años ochenta las exportaciones se basaban principalmente en 4 productos destinados a unos pocos países. La participación relativa de las exportaciones de productos tradicionales (que incluyen café, banano, carne y azúcar) ha disminuido considerablemente, de representar el 67% en 1986 al 13,5% en 2017.

El mayor crecimiento en flujos de IED a la industria de los dispositivos médicos, dominada por empresas estadounidenses, se produjo justo después de la implementación del CAFTA-DR, el cual, además de la reducción o eliminación de aranceles, estableció una disposición que protege a los inversores estadounidenses y un marco seguro y predecible para ellos. Según CINDE, el mayor aumento en los flujos de entrada de IED hacia la industria de dispositivos médicos en 2010 se debió a la inversión y la expansión de empresas estadounidenses en Costa Rica, entre ellas St. Jude Medical, Boston Scientific, Abbott Vascular, Hospira, TEGRA Medical, NDC y otras. Desde 2010 Costa Rica es el segundo exportador de dispositivos médicos en América Latina. CINDE estima que las exportaciones de dispositivos médicos ascenderán a más de US\$2,9 mil millones en 2017. Costa Rica es el 2<sup>do</sup> exportador más grande de dispositivos médicos de Latinoamérica, detrás de México. Las exportaciones han crecido en nivel de sofisticación: dispositivos desechables representaron 41.8% de las exportaciones de dispositivos médicos en 2017, comparado al 90% en el 2001.

## Gráfico 4

Costa Rica: exportaciones de Dispositivos Médicos por nivel de sofisticación (US\$ millones)



Fuente: CINDE basado en datos de Procomer y Duke University Trade Classification, 2018.

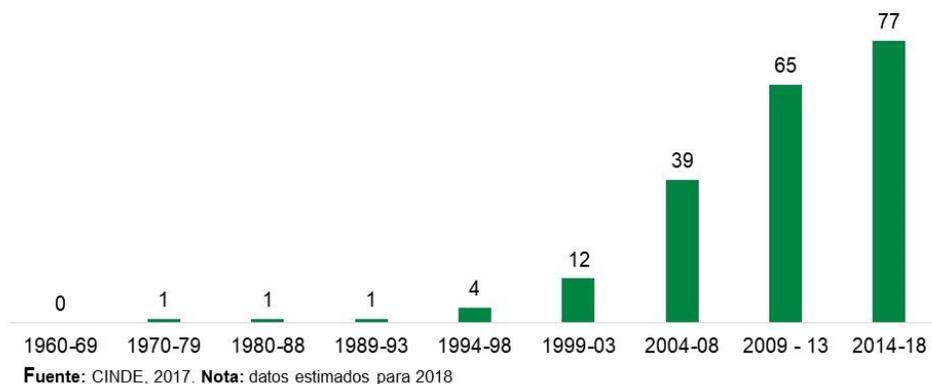
La historia de la industria de servicios basados en TI en Costa Rica comenzó en 1995, cuando Equifax, una de las principales agencias de informes de crédito de los Estados Unidos, con operaciones en América del Norte, América del Sur y Europa, instaló externamente un centro de contacto en la provincia de Heredia. Funcionó como oficina de operaciones (*back-office*) que ofrecía servicios de ingreso de datos en inglés para la mayoría de los vendedores minoristas más grandes de los EE. UU. Y Canadá. Un par de años después, First Data Corporation (antigua empresa matriz de Western Union) estableció operaciones en Santa Ana (San José). Proporcionó servicios tales como: soporte de agentes, centro de contacto y telecomunicaciones.

En 1999, Sykes comenzó sus operaciones en el país como centro de contacto; y P&G inauguró sus primeros servicios compartidos para las Américas. Posteriormente, en 2004 P&G decidió celebrar acuerdos globales para externalizar sus servicios de RR.HH. transfiriéndolos a IBM, los servicios de soporte de TI a HP y la administración de las instalaciones a Jones Lang LaSalle. Esto contribuyó a que también HP e IBM establecieran operaciones en Costa Rica. Esto constituyó un hito importante que le mostró al mundo que Costa Rica es atractiva para multinacionales con actividades más complejas de servicios.

Un fenómeno importante para el aumento de las entradas de IED a la industria de IT e ITES después de 2009 fue la liberalización del sector de las telecomunicaciones debida al CAFTA-DR. Desde entonces Costa Rica ha abierto progresivamente el sector de las telecomunicaciones, incluidos los servicios de redes privadas, los servicios de Internet y los servicios móviles inalámbricos, que actualmente están abiertos a la competencia. Después de 2009 la mayor parte de la inversión y la reinversión extranjeras en el sector de servicios empresariales la realizaron compañías estadounidenses en servicios compartidos, entre ellas P&G, HP, IBM, National Instruments, Thomson Reuters y Wal-Mart (Banco Mundial, 2014). Las exportaciones de servicios (excluido el turismo) han crecido a una tasa del 11,5% anual desde 2006.

## Gráfico 5

Costa Rica: Número de compañías en servicios empresariales.  
1960 - 2018



## Gráfico 6

Exportaciones de Telecomunicaciones, computación,  
información y de otros servicios como % del PIB -  
2017



Fuente: CINDE basado en datos del BCCR, FMI y TRADEMAP, 2018.

El creciente dinamismo en la llegada de multinacionales de IT e ITES (también conocidas como multinacionales de servicios empresariales) comenzó en 2004, cuando P&G decidió transformar sus operaciones en Costa Rica en uno de los tres Centros de Negocios Globales (GBS) que la compañía tiene en todo el mundo. Al mismo tiempo P&G decidió externalizar, a escala global, las actividades internas de TI a HP y las actividades internas de RR.HH. a IBM. Con esta señal, tres empresas emblemáticas comenzaron a operar en el país ese mismo año, con base en la decisión estratégica de una de ellas: P&G.

El mismo año Fiserv abrió un centro cautivo en Costa Rica dedicado al desarrollo de aplicaciones, el aseguramiento de la calidad, la redacción de documentación tecnológica y la seguridad de la información. Tras ver el potencial del país, Intel y Baxter, dos compañías manufactureras establecidas en Costa Rica desde 1998 y 1987, respectivamente, también iniciaron en 2004 sus operaciones de servicios cautivos para ofrecer servicios a sus corporaciones desde Costa Rica. Un año después avVenta (hoy Accenture) inauguró sus

operaciones como proveedor de servicios externos para multimedia, diseño web, animación y otros procesos interactivos para sus clientes de América del Norte. En 2006 Schematic (hoy Possible) desarrolló aplicaciones originales de diseño y software en diferentes plataformas, para computadoras personales, dispositivos móviles, TV, medios públicos y consolas de videojuegos.

En 2005 P&G Costa Rica se convirtió en el Centro de Servicios Financieros para las Américas, un cambio significativo desde una base de servicios transaccionales como *peer-to-peer* (P2P es una arquitectura distribuida de aplicaciones que divide tareas o cargas de trabajo entre pares) a una operación financiera que presta servicios complejos y de valor agregado. Este centro desarrolla los sistemas mundiales de gestión financiera de P&G; elabora información, planificación y análisis financieros clave, tanto internos como externos; realiza compras y pagos de bienes y servicios; cumplimiento tributario; y gestión de tesorería y caja para todos los países de América del Norte y América Latina.

En 2008 P&G expandió sus operaciones en Costa Rica al abrir un Centro de Transformación de Negocios para las Américas. Así, los principales proyectos de transformación de negocios de P&G a escala mundial se desarrollan en Costa Rica. Actualmente esta organización tiene la tarea de reinventar las mejores prácticas comerciales mediante el alineamiento de procesos, personas y tecnologías en todo el mundo con el fin de reducir los costos de operación y proporcionarle un valor tangible a la empresa.

Más recientemente, en 2013, P&G abrió un innovador Centro de Servicios de Planificación de la Cadena de Suministro para toda América Latina que ofrece servicios integrales de planificación, logística, gestión de inventarios, embalaje, suministro de materias primas y previsiones. El Centro forma parte de las operaciones de la red de suministro de P&G en todo el mundo; y es el primero de este tipo en implementarse en una sede de P&G que no se dedica a la manufactura.

Una vez que la operación se haya consolidado para mediados de 2015, el Centro de Servicios de Planificación de AL ejecutará procesos de planificación para diversas áreas, entre ellas demanda, materiales, fabricación, distribución, etc., para más de 40 operaciones de P&G en Latinoamérica, incluidas plantas de producción y centros de distribución. La preparación de los ingenieros locales, la estabilidad política y económica del país y los incentivos fiscales del régimen de Zona Franca fueron los factores determinantes en la decisión de P&G de elegir a Costa Rica como destino de estos dos proyectos de expansión, tal como lo mencionaron los principales ejecutivos de P&G cuando hicieron el anuncio. Cabe señalar que P&G mantiene operaciones en diferentes países de América Latina y que la empresa eligió a Costa Rica entre otros países donde ya opera. La buena experiencia que han tenido operando en Costa Rica a lo largo de los años, una relación cercana y abierta con Cinde, las autoridades gubernamentales y las instituciones académicas, son un testimonio de las variables mencionadas como los factores determinantes por los que la empresa eligió el país.

En 2009 HP estableció el primer Centro de I + D fuera de los Estados Unidos dedicado al diseño de chips para equipos Ethernet, diseño de software integrado en equipos inalámbricos y diseño de la última generación de circuitos integrados auxiliares (*chipsets*). En 2011 Costa Rica también se convirtió en el primer centro de ITO de la corporación en las Américas. El

Laboratorio de Cadena de Suministro del Grupo HP Enterprise se inauguró en enero de 2014. Los factores conducentes a la elección de Costa Rica para establecer este laboratorio son similares a los que determinaron la expansión de P&G; la garantía de encontrar una reserva de talento suficiente para sostener este tipo de operaciones, que se refleja en la experiencia positiva de sus operaciones en el país; el régimen de incentivos garantizado a la compañía si mantiene su expansión y reinversión; además de un clima estable de inversión fueron mencionados como los elementos clave para HP.

El Centro Global de Servicios Compartidos de Intel comenzó a operar en 2005. Ofrece servicios que van desde funciones complejas en servicios compartidos de recursos humanos, servicios compartidos de finanzas, operaciones globales de adquisición, soporte técnico de TI para aplicaciones corporativas en todo el mundo, soporte de calidad y confiabilidad posventa para clientes y operaciones comerciales para clientes de ventas y mercadeo en América. Desde Costa Rica este centro ofrece una amplia gama de servicios a una gran variedad de ubicaciones geográficas en América, Europa y Asia en seis idiomas, incluidos inglés, español y portugués. La vía de fabricación, complementada con servicios cautivos ha sido, en casos como este, una evolución natural de las experiencias y operaciones exitosas en el país, dado el potencial y las habilidades ya comprobadas del capital humano local.

Las compañías de dispositivos médicos como Baxter Healthcare, Hospira, Allergan y Bridgestone –la empresa de neumáticos y caucho– también son ejemplos de la evolución de las operaciones en Costa Rica. Además, actualmente las regulaciones de Zona Libre les permiten a las compañías mantener diferentes tipos de operaciones (fabricación, servicios, comercio) bajo el mismo acuerdo. Ese cambio en la normativa permite que las compañías puedan agregar fácilmente nuevas operaciones a sus operaciones ya existentes bajo el régimen de Zona Franca.

En 2011 Intel centralizó su Centro de Desarrollo de Ingeniería para desarrollo y pruebas en pre- y post-silicio, así como para el desarrollo de software. En 2014 Intel anunció la creación de su Centro de Investigación y Desarrollo, que se convirtió en la mayor operación cautiva de I + D en Costa Rica, responsable de las funciones pre y post-silicio y del desarrollo de software.

Más recientemente, en 2012, GSS Walmart Latin America inició operaciones cautivas en Costa Rica como una entidad de servicios financieros para las divisiones minoristas de los mercados latinoamericanos. Este es el segundo Centro de Servicios Compartidos abierto por Walmart y el primero dirigido a un mercado internacional (esta empresa emplea personal bilingüe con habilidades en finanzas, contabilidad y Planificación de Recursos Empresariales-SAP).

Después del 2015, empresas como Moody's Analytics, Mckinsey & Co, y Ernst & Young abrieron operaciones en Costa Rica para atender sus operaciones de consultoría global desde Costa Rica. De hecho, McKinsey & Co posee la operación más grande fuera de EE. UU. en Costa Rica con más de 1.000 colaboradores. Todas estas empresas, junto con expansiones exitosas y actividades sofisticadas realizadas por otras compañías, han creado un grupo de aproximadamente 157 compañías que emplean directamente a más de 61,000 costarricenses.

- 157 compañías multinacionales: industria diversificada y sofisticada, creciendo en complejidad
- Más de 61.000 empleos directos (97% locales)



Fuente: elaboración propia con base en datos de CINDE, BCCR y PROCOMER.

### *Evolución de las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica*

En Costa Rica, las exportaciones de servicios modernos –que abarcan otros servicios empresariales y telecomunicaciones, informática e información– han crecido de manera extraordinaria en los últimos años. Las exportaciones de este sector registran una tasa de crecimiento positiva desde el año 2000, con excepción de 2002, mostrando aumentos incluso en el periodo de la crisis internacional 2008-2009. Durante los últimos 18 años, el sector registró un crecimiento anual promedio<sup>3</sup> de 19%. Esta cifra es sobresaliente si se compara con el 8% de crecimiento promedio de las exportaciones totales del sector servicios –como un todo– y más aún con el 6% de crecimiento de las exportaciones de bienes, durante ese mismo periodo.

Este sector también ha crecido de manera excepcional en lo que respecta a su peso dentro del total de exportaciones del país, mientras que en el año 2000 representaba únicamente un 3%, en 2017 el peso de estos subsectores aumentó a 22%, tal como se muestra en el gráfico 7.

Las exportaciones de servicios modernos también han tenido una importante evolución si se les compara con otros subsectores dentro del sector de servicios. En el caso de Costa Rica, el subsector de viajes –que incluye viajes por turismo, educación, salud y negocios– había sido tradicionalmente el de mayor participación dentro de las exportaciones de servicios. Sin embargo, en los últimos años este subsector ha cedido terreno en favor de las exportaciones de servicios modernos. En el año 2000 viajes representaba un 63% de las exportaciones de servicios, mientras que para el año 2017 este porcentaje disminuyó hasta 43%. En contraste, la participación de los servicios modernos creció de 9% a 48%, durante este mismo periodo.

<sup>3</sup> Se refiere al crecimiento geométrico anual promedio.

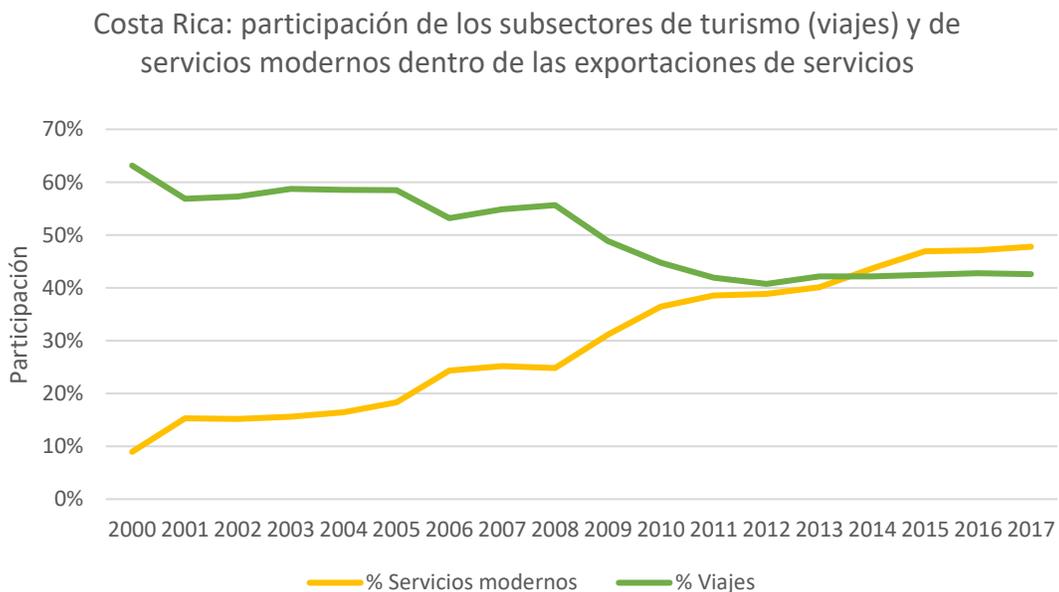
**Gráfico 7**



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCCR

Como se muestra en el gráfico 8, a partir de 2015 los servicios modernos superaron a viajes en su participación dentro del total de exportaciones de servicios. Este hecho es de la mayor relevancia, debido a que muestra no solo la diversificación que han experimentado las exportaciones de servicios, sino además el grado de sofisticación alcanzado en los últimos años.

**Gráfico 8**



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCCR

El sector de servicios deslocalizados en Costa Rica es fundamentalmente diverso. La gran variedad de tareas realizadas por los centros de servicios son una demostración del potencial

del país para establecer operaciones de servicios. En comparación con las tareas que comenzaron a realizar cuando se establecieron originalmente, muchas empresas del sector han evolucionado hacia tareas más complejas. Si bien las ganancias financieras obtenidas del ahorro de costos derivado del "arbitraje laboral" siguen siendo un factor importante en el establecimiento de estas empresas en el país, el "arbitraje del conocimiento" también se ha convertido en un objetivo relevante. El acceso a mano de obra de alta calidad permite que las empresas establezcan operaciones orientadas a mejorar sus modelos de negocio o sus procesos centrales, es decir, operaciones que requieren mayor discernimiento, en lugar de simplemente seguir procedimientos estandarizados.

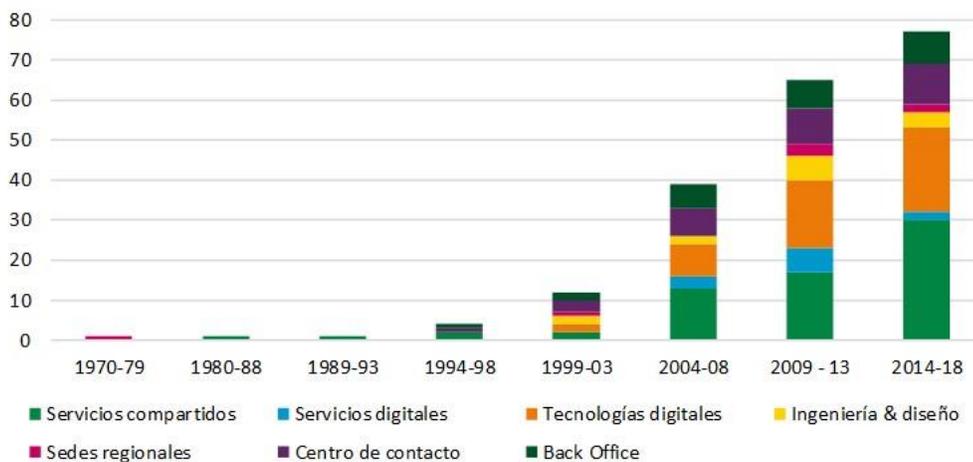
## Evolución de los procesos de Servicios Corporativos



Fuente: McKinsey & Company Global Institute. Off shoring: Is it a Win-Win Game? 2003

### Gráfico 9

Costa Rica: Número de compañías en servicios empresariales. 1960 - 2018



Fuente: CINDE, 2017. Nota: datos estimados para 2018

## Exportaciones de servicios modernos desde zonas francas

Como parte de un plan piloto impulsado por UNCTAD, el Banco Central de Costa Rica, apoyado por COMEX, PROCOMER y CINDE, aplicó en 2017 una encuesta para estimar el monto y actividades involucradas en las exportaciones de servicios de TIC's y habilitadas mediante redes TIC's. Estas exportaciones son básicamente del modo 1: del territorio de un país al territorio de cualquier otro país y en este caso utilizando redes de tecnología de la información y comunicación (TIC).

Este estudio dio como resultado que existen cerca de 950 empresas exportadoras de servicios modernos usando plataforma TIC en Costa Rica, aunque no todas tienen el mismo comportamiento exportador. Los resultados más relevantes mostraron que el 24% de las empresas exportadoras de servicios usando TIC operaban bajo el régimen de exenciones fiscales (Zonas Francas) y que aportaban el 72% del monto en dólares de dichas exportaciones. La mayoría (+95%) son empresas extranjeras que tienen una subsidiaria en Costa Rica, esto es, son empresas de inversión extranjera directa.

### Exportaciones de servicios mediante redes TIC

por tipo de servicio consultado en millones de USD

TIPOS DE SERVICIOS	EXPORTACIÓN DE SERVICIOS	ENVIADO VÍA TIC	PARTICIPACIÓN RELATIVA ENVIADO VÍA TIC (%)
Servicios de telecomunicaciones	30	30	100
Servicios de computación (incluyendo de Software)	817	802	98
Servicios de venta y marketing, no incluye servicios de comercio y de arrendamiento	102	102	100
Servicios de información	56	56	100
Seguros y servicios financieros	49	44	91
Servicios administrativos y oficinas de servicios auxiliares	2,038	1,983	97
Servicios de licencia	0	-	-
Ingeniería, servicios tecnológicos relacionados e investigación y desarrollo	310	284	92
Servicios de educación y entrenamiento	9	9	99
<b>TOTAL</b>	<b>3,410</b>	<b>3,310</b>	<b>97</b>

Fuente: CINDE con base en Estudio del BCCR, 2017. Cifras en millones de USD.

Es importante señalar que en la tabla anterior ya aparecen las primeras exportaciones relacionadas con actividades de investigación y desarrollo.

Otros de los resultados destacables es el origen de la inversión y el destino de las exportaciones vía plataforma TIC del país, según se muestra en el gráfico 10. Estados Unidos sigue siendo el origen y destino más relevante para estas empresas exportadoras de servicios modernos.

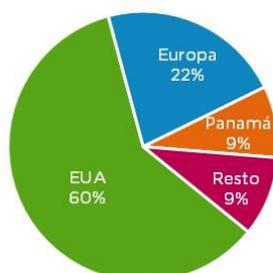
Durante este año 2018, el BCCR está aplicando, en colaboración con PROCOMER y CINDE, otra encuesta para determinar el valor de las exportaciones y los perfiles de empresas exportadoras mediante suministro de servicios en modo 3: un proveedor de servicios de un país suministra servicios mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro país.

Gráfico 10

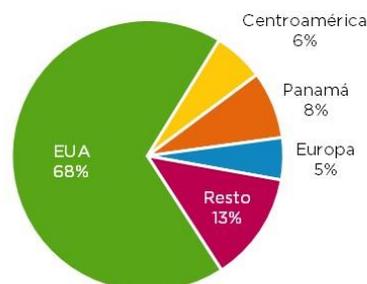
## Exportaciones de servicios mediante redes TIC

### por país / región de destino

Costa Rica: **Origen** del capital de las empresas que exportan servicios por medio de plataformas TIC



Costa Rica: Exportaciones de servicios entregados mediante redes TIC por países y regiones de **destino**



Fuente: CINDE con base en Estudio del BCCR, 2017.

## Sección 2: Principales políticas aplicadas por Costa Rica, para el fomento exportador de los servicios modernos.

### *Capital humano especializado*

La política de formación de capital humano ha sido, sin lugar a duda, un factor determinante en la evolución de las exportaciones de servicios modernos de Costa Rica. Esta política ciertamente no es nueva, se remonta al momento en que la educación se declaró gratuita y obligatoria hacia la segunda mitad del siglo XIX, para niños y niñas.

El artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica va un paso más allá al establecer que “la educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.” Adicionalmente, establece que el gasto público en educación estatal, incluida la superior, no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto. Finalmente, este mismo artículo establece que el Estado “facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios.”

Entre las décadas de 1950 y 1970 el país invirtió en la creación de capacidades institucionales básicas, especialmente en educación y capacitación. Por ejemplo, en 1965 se fundó el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), con el propósito de formar mano de obra industrial.

Estas políticas de larga data sentaron las bases para lograr una de las principales fortalezas del país, la calidad de su mano de obra. Sin embargo, en el contexto actual –donde la transformación productiva está cada vez orientada al conocimiento y donde la economía mundial se encuentra inmersa en la cuarta revolución industrial– mantener alineadas la oferta y demanda de trabajo, particularmente en un sector como el de servicios modernos, se convierte en una tarea cada vez más retadora. Por esta razón, recientemente se han realizado

esfuerzos para tratar de lograr un ajuste mayor entre la oferta y la demanda, tanto en lo que respecta a las carreras técnicas y universitarias, como en el desarrollo de habilidades blandas.

Dentro de estos esfuerzos, se encuentran los realizados por CINDE para actualizar el contenido de los cursos técnicos y universitarios que pueda ofrecer el país, elemento indispensable para el arraigo y sofisticación de procesos de las empresas de servicios modernos. Para tales efectos la dirección de Clima de Inversión de CINDE ha trabajado desde hace mucho tiempo directamente con un equipo de trabajo conformado por representantes del área de recursos humanos de empresas multinacionales de servicios que operan en el país y representantes de la oferta educativa del país. Los primeros resultados visibles son la oferta de nuevos planes de estudios, nuevas carreras y actualización curricular, que las propias empresas desean contratar posteriormente en el mercado laboral.

Esta relación es posible gracias a que el sector académico es abierto, receptivo y colaborativo.

**Trabajo conjunto con la industria, el gobierno y el sector académico para mejorar el clima de inversión y la competitividad del país.**

- Principales áreas cubiertas por programas académicos: **Sector Servicios**

**Nivel Técnico y Universitario**

- |  |   |                         |
|--|---|-------------------------|
| • Contabilidad   | • Interacción y Diseño Web              | • Electrónica           |
| • Finanzas   | • Diseño Digital, Desarrollo, Animación | • Diseño Gráfico        |
| • Mercadeo   | • Calidad                               | • Pensamiento Analítico |
| • Recursos Humanos                                     | • Logística                             | • Telemática            |
| • Inglés especializado para Centros de Servicio        | • Telecomunicaciones                    |                         |
| • Administración de Negocios                           | • Mecatrónica                           |                         |
| • TI (Desarrollo de Software, Redes y Soporte Técnico) |   |                         |

**Posgrados y Programas de especialización**

- |                             |  |                      |
|-----------------------------|--|----------------------|
| • Computación e informática | • Administración de proyectos          | • Estadística        |
| • Bioinformática            | • Salud y Seguridad Ocupacional        | • Recursos Humanos   |
| • Ingeniería Industrial     | • Logística y Cadena de Abastecimiento | • Mercadeo           |
| • Eléctrica                 | • Tecnologías de bases de datos        | • Economía           |
| • Electrónica               | • Administración de Negocios           | • Telemática y Redes |

Algunos de los programas actuales en el sector de servicios, se resumen en la siguiente tabla.

Entrenamiento Técnico Local		Iniciativas con Universidades Locales	
<input type="checkbox"/> Contabilidad Corporativa Bilingüe - MEP	<input type="checkbox"/> Proyecto de articulación en Informática: MEP-TEC	<input type="checkbox"/> Ingeniería en Computación - TEC	<input type="checkbox"/> Maestría en Tecnologías de bases de Datos - U. Cenfotec
<input type="checkbox"/> Desarrollo de Software Bilingüe - MEP	<input type="checkbox"/> Programa de capacitación de Profesores impartido por empresas	<input type="checkbox"/> Ingeniería en Mecatrónica - TEC	<input type="checkbox"/> Interacción y Diseño Web - U. Cenfotec & Ventas
<input type="checkbox"/> Soporte Técnico Bilingüe - MEP	<input type="checkbox"/> Programa Técnico en Telecomunicaciones - INA	Programas de Doctorado: Ingeniería, TEC+UCR / Ciencias de la Computación, UCR	<input type="checkbox"/> Cómputo en la Nube y Virtualización - U. Cenfotec
<input type="checkbox"/> Redes Bilingüe - MEP	<input type="checkbox"/> Programa de Inglés Técnico para Centros de Servicio - INA	<input type="checkbox"/> Maestría en Electrónica - TEC	<input type="checkbox"/> Administración de Tecnologías de Información - TEC
<input type="checkbox"/> Logística y Cadena de Abastecimiento - MEP	<input type="checkbox"/> Portugués (Plan Piloto) - INA	<input type="checkbox"/> Maestría en Logística y Cadena de Abastecimiento - TEC	<input type="checkbox"/> Infosys: Entrenamiento en Computación en la Nube y Redes
<input type="checkbox"/> Ejecutivo Bilingüe para Centros de Servicios - MEP	<input type="checkbox"/> Mandarin (Plan Piloto) - INA	<input type="checkbox"/> Administración de Proyectos - TEC	<input type="checkbox"/> Proyecto de Certificación de VMware
<input type="checkbox"/> Diseño y Desarrollo Digital (2015) - MEP			<input type="checkbox"/> Cátedra Conjunta: Copal Amba - Procter & Gamble

Otro esfuerzo reciente es la implementación del incentivo establecido en el artículo 21 de la Ley No. 7210, Ley del Régimen de Zonas Francas, de “asistencia para el entrenamiento,

coordinada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), para empleados y aspirantes a empleados de las empresas establecidas en las zonas francas”.

Para implementar este incentivo se emitió el Decreto Ejecutivo No. 39081 MP-MTSS-COMEX, Reglamento para Potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas. Este reglamento crea un comité de coordinación interinstitucional conformado por representantes de gobierno, el sector privado y la academia<sup>4</sup>. Este órgano se encarga de dictar las políticas y lineamientos para el diseño de programas de capacitación, entrenamiento y formación de personal, así como emitir los lineamientos aplicables para la ejecución de los programas de capacitación, entrenamiento y formación específicos, entre otras.

Dentro de las acciones específicas ejecutadas en este contexto se aprobó un plan piloto y se constituyó un fideicomiso para la ejecución de los recursos. Este plan piloto ha funcionado por poco más de un año y se han identificado resultados positivos, durante este periodo se han capacitado más de 500 trabajadores, en áreas diversas como ciberseguridad, software, y micro-procesamiento, entre otras. Gracias a esos resultados, se está valorando su continuidad y su diversificación.

### *Incentivos fiscales*

Los principales incentivos fiscales en materia de atracción de IED, incluyendo la que se destina al sector de servicios, se encuentran en la Ley No. 7210, Ley del Régimen de Zona Franca, y sus reformas.

Esta ley establece en su artículo 17, inciso c) que los beneficios de la ley aplicarán a las “industrias y empresas de servicios que los exporten a personas físicas y jurídicas, domiciliadas en el exterior o que los provean a compañías beneficiarias del Régimen de Zonas Francas; siempre y cuando, en este último caso, los servicios estén directamente vinculados con el proceso de producción de las compañías beneficiarias del Régimen de Zonas Francas.”

Los principales beneficios que gozan las empresas de servicios que operan bajo el régimen de zona franca son:

- Internamiento de materias primas, productos elaborados o semielaborados, y maquinaria y equipo sin sujeción a impuestos, incluidos vehículos de trabajo.
- Exención por un período de diez años, a partir del inicio de operaciones, del pago del impuesto sobre el capital y el impuesto de traspaso de bienes inmuebles.
- Exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios.

---

<sup>4</sup> El comité está integrado por el Ministro de Comercio Exterior; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social; el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje; el Gerente General de la Promotora de Comercio Exterior; el Presidente o cualquiera de los vicepresidentes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privada; y el Director General de la Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.

- Exención de impuestos sobre combustibles y aceites.
- Exención de todos los tributos a las utilidades, con porcentajes diferenciados dependiendo de la ubicación de la empresa dentro o fuera de la GAM.
- Exención de todo tributo y patente municipal por un período de diez años.
- Exención de todo tributo sobre las remesas al extranjero.

En el caso de los impuestos a las utilidades, los requisitos sobre nueva inversión inicial en activos fijos, los plazos y los porcentajes que aplican a la exención dependerán de si se encuentran en un parque industrial y/o si se encuentran dentro o fuera del Gran Área Metropolitana (GAM).

Nueva inversión inicial		Exención del impuesto a las utilidades
Dentro de GAM		12 años a partir del inicio de operaciones:
Dentro de parque US\$ 150 mil	Fuera de parque US\$ 2 millones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 % de exoneración los primeros 8 años</li> <li>• 50 % de exoneración los siguientes 4 años</li> </ul>
Fuera de GAM		18 años a partir del inicio de operaciones productivas:
Dentro de parque US\$100 mil	Fuera de parque US\$500 mil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 % de exoneración los primeros 12 años</li> <li>• 50 % de exoneración los siguientes 6 años</li> </ul>

PROCOMER, con la colaboración COMEX y CINDE, elabora un estudio anual con el fin de realizar un balance entre los costos y beneficios del régimen de zona franca. Este estudio muestra “el impacto económico que ha tenido el RZF en Costa Rica en un periodo de cinco años y lo compara con una estimación de la monetización de las exoneraciones de impuestos otorgadas al amparo del régimen en el mismo período.”

Los resultados de estos estudios arrojan todos los años un balance muy positivo entre costos y beneficios. La metodología utilizada se ha ido refinando cada vez más, gracias a la disponibilidad de información más precisa y a raíz de sugerencias de expertos. Los resultados del estudio para el año 2017 estarán disponibles en los próximos días.

### *Inversión Extranjera Directa (IED)*

Costa Rica ha priorizado la atracción de IED en sus políticas desde hace más de treinta años, durante los cuales ha diseñado una exitosa estrategia de atracción de IED, donde el principal aliado en la ejecución ha sido CINDE.

Tanto los actores gubernamentales como los que forman parte de CINDE tienen clara conciencia de que, debido a las características del país, no es posible competir en todos los sectores de atracción de IED. Costa Rica no compete por atracción de inversión en

explotación de recursos naturales –debido a sus dotaciones de recursos y sus políticas ambientales–, en desarrollo de grandes obras de infraestructura o en sectores de uso intensivo de mano de obra. Si se considera el tamaño de su mercado, tampoco compite directamente en el segmento de atracción de inversión de grandes mercados internos, si bien es cierto ofrece una plataforma de comercio exterior que brinda acceso potencial a socios comerciales que representan cerca de un tercio de la población mundial y más de dos tercios del PIB. El segmento de inversión en el que Costa Rica puede competir es el de plataformas productivas eficientes, que es el segmento más pequeño de procura de inversión. Por esta razón, las políticas gubernamentales y los esfuerzos de CINDE se han focalizado en la atracción de IED áreas en las cuales el país puede competir, tales como: servicios, ciencias de la vida, manufactura avanzada y manufactura liviana.

Con certeza, la principal política de atracción de IED fue la emisión de la Ley del Régimen de Zonas Francas, que se ha constituido en un eje fundamental en la estrategia de exportación y promoción de inversión en Costa Rica. Las inversiones atraídas bajo este régimen representaron en 2017 un 48% del total percibido por el país ese año.

Otras de las políticas establecidas en el país incluyen la negociación de acuerdos bilaterales de inversión (BIT's, por sus siglas en inglés), la inclusión de capítulos de inversión dentro de los acuerdos de libre comercio y el establecimiento específico de metas sobre inversión en el Plan Nacional de Desarrollo de los diferentes gobiernos, claramente focalizadas a sectores específicos.

En Costa Rica existen más de veinte acuerdos bilaterales de inversión y 15 están vigentes. Estos acuerdos incorporan disposiciones sobre promoción y protección de la inversión, trato no discriminatorio, expropiación y compensación y solución de disputas, entre otros. El primer BIT negociado con Alemania en 1994, está vigente desde 1997, posteriormente entraron en vigor acuerdos con Francia, España y Canadá, en 1999; Chile en el año 2000; República Checa, Argentina, Venezuela, Paraguay y Holanda, en 2001; Corea y Suiza, en 2002; Taiwán en 2004; Catar en 2013; y China en 2016. Adicionalmente, se han negociado BIT's con Reino Unido, El Salvador, Finlandia, Ecuador, Bélgica y Luxemburgo, Bolivia y Emiratos Árabes, así como el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cuales no han entrado en vigor. Por su parte, algunos TLC's contienen capítulos relativos a inversión, tales como los acuerdos con México –tanto el original, como su modernización–, Chile, República Dominicana, Canadá, CARICOM, Panamá, CAFTA-DR, China, Perú, Singapur, Unión Europea, Colombia, AELC y Corea.

Habida cuenta de la importancia de la IED en Costa Rica, desde el año 2002 el gobierno empezó a incluir políticas de atracción de inversión extranjera directa en sus planes nacionales de desarrollo (PND). En el PND correspondiente al periodo 2002-2006, estableció una meta global de captar inversiones cercanas al 2,4% del PIB mediante la ejecución de garantías procesales y sustanciales al inversionista, que propicien un clima amigable de negocios para la atracción de la IED y su establecimiento duradero en el país. Como complemento a esta política, se estableció como meta la generación de acuerdos de protección y promoción recíproca de inversiones con Corea, Suiza, Finlandia y Bélgica.

Para el periodo 2006-2010, la meta global incluida en el PND fue alcanzar un monto anual promedio de atracción de inversión extranjera directa de US\$ 1.800 millones. Si bien no se incluyó la negociación de BIT's, el objetivo principal de la política de comercio exterior e inversión durante este periodo fue la aprobación del CAFTA-DR. Este acuerdo incluye un capítulo de inversión que establece un marco jurídico claro y preciso para los inversionistas, así como un mecanismo para la solución de controversias jurídicas inversionista-Estado que se originen como consecuencia de la violación de una obligación establecida en el acuerdo. Este capítulo genera certeza jurídica a las inversiones provenientes de Estados Unidos, país que ha sido históricamente la principal fuente de IED de Costa Rica, las cuales se han dirigido tanto a producción de bienes como de servicios.

Durante la administración 2010-2014, el PND no solo incluyó una meta global de atraer US\$ 9.000 millones de IED durante el periodo, sino que además se propuso atraer 60 nuevos proyectos de inversión –registrados por CINDE– en los sectores de servicios, ciencias de la vida y manufactura avanzada, para el periodo 2012-2014.

Más recientemente, el PND 2015-2018 incluyó una meta de atracción de IED de US\$ 8.200 millones para los cuatro años, un poco más moderada que la anterior, debido al comportamiento decreciente de los flujos de inversión a nivel mundial durante los últimos años. El PND también contiene una meta de atracción de 100 proyectos de inversión en los sectores de servicios, ciencias de la vida, manufactura avanzada y liviana.

La estrategia de atracción de IED ha sido muy exitosa también en el hecho de que las metas establecidas en los diferentes PND sobre este tema se han cumplido con creces. Durante el periodo 2002-2006, la IED representó alrededor de un 6% del PIB, con lo cual más que duplicó la meta de 2,4% del PIB. Igualmente, en el periodo 2006-2010 superó la meta de US\$ 1.800 millones en promedio, asimismo se aprobó el CAFTA-DR, con lo cual se garantizó la existencia de un marco jurídico con reglas precisas y claras para las inversiones provenientes de Estados Unidos. En lo que se refiere al periodo presidencial 2010-2014, se alcanzó una IED acumulada de más de US\$ 10.000 millones, mientras que para el periodo 2015-2018 se tiene un acumulado de US\$ 8.345 millones, a marzo de 2018. En cuanto a las metas de atracción de nuevos proyectos de inversión, en el periodo 2012-2014 se atrajeron 93 nuevos proyectos de inversión, mientras que en el periodo 2015-2018 se tiene un acumulado de 132 nuevos proyectos a julio de 2018.

Costa Rica ha apostado por la atracción de IED y la apuesta ha resultado exitosa desde todo punto de vista. Un estudio reciente (OCDE, 2018 <sup>[1]</sup>) trató de cuantificar en qué medida la IED que opera en el país se derrama a través de sus relaciones de negocios en forma de mayores niveles de productividad de las empresas locales. Este estudio, usando metodologías robustas de avanzada, concluyó que las empresas nacionales de servicios que le venden a empresas multinacionales que operan en Costa Rica tienen niveles de productividad que son en promedio 6,4% mayores que los de empresas nacionales de servicios similares pero que no tienen relaciones de negocios con tales multinacionales.

Esta estrategia es reconocida por las organizaciones internacionales, el estudio económico más reciente de la OCDE para Costa Rica (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>) señaló que la apertura comercial y la atracción de IED son responsables del exitoso modelo de crecimiento de Costa Rica.

Este mismo informe indicó que si bien existen retos, la atracción de IED se ha visto favorecida por barreras regulatorias que son más bajas que las del promedio de los países de la OCDE.

### *Tratados de libre comercio y promoción de exportaciones*

Si bien el primer acuerdo comercial regional de Costa Rica se remonta a inicios de los años sesenta, cuando el país se integra al Mercado Común Centroamericano (MCCA), tal acción se enmarca dentro de la estrategia de sustitución de importaciones que el país siguió por más de dos décadas y no dentro de la estrategia de apertura comercial. De hecho, los países que integran el MCCA siguen trabajando en la actualidad con miras a la construcción de una unión aduanera en la región y acometiendo una serie de acuerdos y mejoras, cuyo propósito es lograr que el esquema de integración de la región converja cada vez más hacia algo similar a los tratados de libre comercio modernos.

El primer paso concreto de Costa Rica para evolucionar de la estrategia de sustitución de importaciones hacia un modelo de desarrollo basado en la apertura comercial y la atracción de IED tuvo lugar a mediados de los años ochenta, cuando el país aplicó una reducción unilateral de aranceles y barreras no arancelarias sobre la importación para una cantidad importante de bienes (COMEX y BID, 2011)<sup>5</sup> y, en paralelo, desplegó una estrategia de promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales.

Más adelante, en 1990, Costa Rica concretó su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), convirtiéndose en el miembro número 100 de esa organización y dando con ello un paso trascendental en su proceso de apertura comercial (COMEX y BID, 2011). Ello habilitó que el país formara parte de las negociaciones de la Ronda Uruguay y que en 1995 se convirtiera en miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con lo cual adoptó una serie de acuerdos que contienen las reglas primordiales sobre las que descansa el funcionamiento del Sistema Multilateral de Comercio.

Para los propósitos del presente estudio, destaca entre el cuerpo normativo de la OMC el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, también conocido como GATS por sus iniciales en inglés), el cual sienta las bases para el inicio del proceso de reducción de barreras al comercio de los servicios a nivel global. Recordemos que en el caso de los servicios no existen aranceles aduaneros, por lo que las disciplinas de liberalización se refieren más bien a la supresión o reducción de regulaciones de tipo legal al ejercicio de actividades directamente relacionadas con la prestación de los servicios, que a diferencia de los bienes se da mediante cuatro modalidades.

Si bien la integración al GATT y a la OMC constituye un bastión del proceso de apertura comercial de Costa Rica y de su integración a los mercados mundiales, el país comprendió que el Sistema Multilateral de Comercio era solamente un “piso”, un punto de partida, pero que un país pequeño necesita encontrar en los mercados externos la demanda que le asegure

---

<sup>5</sup> Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2011. Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial: los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio.

suficiente potencial de crecimiento y dinamismo a su actividad productora y exportadora. Por ello, a partir de 1995 el país inició también un proceso constante y amplio de negociación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, los cuales le permitieron obtener acceso a los principales mercados mundiales bajo condiciones preferenciales y de previsibilidad y seguridad.

El primer acuerdo comercial bilateral que suscribió Costa Rica fue con México y entró en vigor en 1995. Se trató de la primera experiencia del país en negociaciones comerciales bilaterales y permitió que el país iniciara así su carrera por la conquista de los mercados mundiales.

Pasaron algunos años hasta que Costa Rica decidió asumir una nueva experiencia de negociación de acuerdos comerciales, pues los siguientes acuerdos fueron con República Dominicana, Chile y Canadá, mismos que entraron en vigor, en ese orden, en 2002. El tratado con República Dominicana fue el primero con un país del Caribe, en tanto que el de Chile fue el primero con un país suramericano y negociado en conjunto con los demás países de Centroamérica. Por su parte, el tratado con Canadá fue el primero que Costa Rica negoció con un país desarrollado.

Casi de seguido, el país negoció un tratado de libre comercio con la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), mismo que fue puesto en vigor primero por Trinidad y Tobago (2005) y posteriormente por Guyana y Barbados (2006). Pasaron varios años hasta que el tratado fue puesto en vigor por Belice (2011) y Jamaica (2015). Los restantes siete miembros de CARICOM aún no ponen en vigor el tratado.

Costa Rica había iniciado desde el año 2000 un proceso de negociación con Panamá, orientado a suscribir un tratado de libre comercio que sustituyera al viejo acuerdo de libre comercio e intercambio preferencial de 1973, que era en realidad un acuerdo de alcance parcial que se limitaba a conceder aranceles preferenciales a una lista acotada de mercancías. La parte normativa del nuevo tratado con Panamá fue acordada en 2002 y a partir de ese momento se inició la negociación de las condiciones de acceso a mercados para bienes y servicios, pero ese proceso se interrumpió ese mismo año y se retomó hasta 2006, por lo cual el cierre completo de la negociación se concretó hasta en 2007 y el tratado se puso en vigor hasta finales de 2008<sup>6</sup>.

Sin lugar a dudas, el acuerdo que marcó un punto de inflexión en la historia de las negociaciones comerciales de Costa Rica es el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA-DR), mismo cuya negociación se completó entre 2003 y 2004, pero que requirió para su aprobación legislativa y puesta en vigor de un largo proceso, que requirió no solamente de análisis políticos, sino incluso del primer y único referendo en la historia del país (7 de octubre de 2007) y de una agenda de implementación que incluyó la aprobación legislativa de 13 leyes.

---

<sup>6</sup> No obstante, las condiciones arancelarias preferenciales previstas en el tratado comenzaron a aplicarse hasta el 1 de enero de 2009.

Específicamente en materia de servicios, el CAFTA-DR marcó varios hitos inéditos en la historia de las negociaciones comerciales bilaterales y regionales de Costa Rica, tanto por los compromisos asumidos para elevar sustancialmente los estándares de protección de la propiedad intelectual, como por las disposiciones en virtud de las cuales Costa Rica abrió a la competencia dos actividades de servicios que hasta entonces habían sido ejercidas exclusivamente por monopolios estatales: telecomunicaciones y seguros. Asimismo, el CAFTA-DR incluyó por primera vez en la historia de las negociaciones comerciales de Costa Rica un capítulo sobre comercio electrónico, en el que se reconoce la naturaleza del producto digital como un punto de enlace entre el mundo de los bienes y servicios tecnológicos, que como tal requiere disciplinas claras para evitar que aplicaciones arbitrarias de criterios correspondientes a bienes o a servicios se traduzca en barreras al comercio de productos digitales.

El CAFTA-DR marcó también un punto de inflexión en la estructuración de la institucionalidad de las negociaciones comerciales, tanto en cuanto a los espacios de información y consulta con el sector privado, como a los mecanismos de articulación interinstitucional con las entidades públicas que tienen competencias legales en distintos aspectos de la aplicación de acuerdos comerciales. No menos importante, el CAFTA-DR es el primer y único acuerdo comercial de Costa Rica, a la fecha, cuya aplicación es “multilateral”, en el sentido de que, salvo por contados casos de excepción, sus disciplinas se aplican entre cualquier par de países miembros del acuerdo. Otro aspecto sobresaliente del CAFTA-DR es que coexiste con el MCCA y el TLC con República Dominicana, por lo que los operadores económicos tienen libertad de acogerse al acuerdo que deseen a la hora de comerciar.

Una vez pasada la página de la negociación, aprobación y puesta en vigor del CAFTA-DR, Costa Rica comprendió que la siguiente frontera por conquistar era la negociación de acuerdos comerciales con sus dos principales socios comerciales extra-continetales, como son la Unión Europea y China. El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea se negoció entre 2007 y 2010, y logró ponerse en vigor en 2013, siendo el primer acuerdo región-región suscrito por Costa Rica y el primero en que todos los países de Centroamérica acordaron un único calendario para la eliminación gradual de los aranceles de importación.

En el caso de China, Costa Rica negoció el TLC bilateral con ese país como un paso natural después de haber establecido relaciones diplomáticas en 2006, aunque la negociación inició hasta en 2009 y el tratado se puso en vigor en 2011. Este tratado y el que Costa Rica negoció en simultáneo con Singapur (en vigor desde 2013), son los dos primeros acuerdos comerciales bilaterales con países asiáticos, marcando así el inicio de una nueva era de relaciones comerciales con ese continente y abriendo oportunidades de negocio bajo condiciones preferenciales y de seguridad y previsibilidad con una de las regiones más dinámicas del planeta.

Posteriormente, Costa Rica emprendió la negociación de un acuerdo comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que agrupa a los cuatro países europeos que no forman parte de la Unión Europea, con el objetivo de garantizar condiciones preferenciales y de previsibilidad y seguridad en el comercio con todo el continente europeo.

El siguiente paso en la trayectoria de las negociaciones comerciales de Costa Rica corresponde a la negociación de tratados de libre comercio con Colombia y Perú, marcando con ello una intención clara por profundizar y fortalecer los vínculos comerciales con Suramérica. La puesta en vigor de ambos tratados (2013 el de Perú y 2016 el de Colombia) completa la lista de los 14 acuerdos comerciales que el país tiene vigentes en la actualidad como parte de su plataforma de comercio exterior, la cual abarca casi el 90% de los flujos de comercio totales de Costa Rica con el mundo.

El próximo acuerdo que formará parte de la plataforma de comercio exterior de Costa Rica es el que se negoció con Corea del Sur, el cual fue firmado en 2018 y se encuentra en proceso de trámite para su aprobación legislativa. Este acuerdo vendría a ser el tercero con países asiáticos y reviste una naturaleza estratégica, en razón de que Corea es un líder global en innovación e incorporación de tecnología a los procesos productivos. Una vez este acuerdo con Corea entre en vigor, la plataforma de comercio exterior tendrá 15 acuerdos comerciales, que si bien no pueden ser vistos como un sustituto perfecto de un mercado doméstico grande, ciertamente le brindan al inversionista y al empresario una posibilidad real de desarrollar economías de escala en su operación en Costa Rica, toda vez que le garantizan acceso bajo condiciones preferenciales y de seguridad y previsibilidad a mercados de alta capacidad de pago que en conjunto representan un tercio de la población mundial y dos terceras partes del PIB global.

Todos los acuerdos de la plataforma de comercio exterior son muy relevantes para el buen desempeño del país en el comercio de servicios modernos, pues contienen disciplinas sobre comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones y entrada temporal de personas de negocios, mismos que garantizan el respeto a los principios de nación más favorecida (NMF) y de trato nacional (TN), así como condiciones preferentes de acceso a los mercados que se encuentran limitadas por las reservas establecidas en las listas de compromisos. Por su parte, la mitad más reciente de los tratados de la plataforma, contienen disposiciones sobre comercio electrónico.

### *Protección y privacidad de datos, e información no divulgada*

En Costa Rica, la Ley No. 8968, Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus datos Personales, del 7 de julio de 2011, es la base normativa por medio de la cual se resguarda la protección a los datos personales. Esta ley es complementada por el Decreto Ejecutivo No. 37554-JP, Reglamento a la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, que entró en vigor el 5 de marzo de 2013 y sus reformas.

Estos cuerpos normativos buscan garantizar que, a cualquier individuo, independientemente de su nacionalidad, residencia o domicilio, se le asegure el respeto a sus derechos fundamentales, en cuanto a su autodeterminación informativa respecto de su intimidad o actividad privada, así como protección ante el tratamiento automatizado o manual de los

datos personales<sup>7</sup>. Para ello, establecen los lineamientos que deben cumplir las bases de datos que contienen información personal, como por ejemplo la obligación de respetar el principio de consentimiento informado, y la posibilidad de solicitar cancelación y/o ratificación sobre sus datos, protocolos de seguridad y confidencialidad.

Por su parte, la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB) es el organismo a cargo de fiscalizar que se cumplan las normas de protección de datos establecidas en la legislación nacional. Por tanto, le corresponde verificar cualquier anomalía en el tratamiento de los datos personales y encauzar las acciones correctivas del caso. Esta agencia cuenta con potestades para imponer sanciones administrativas, incluyendo de carácter económico, a los infractores.

En cuanto al tema de información no divulgada, desde el año 2000 se encuentra vigente la Ley No. 7975, Ley de Información no Divulgada, que tiene dos objetivos básicos establecidos en su artículo 2: el primero es proteger la información no divulgada relacionada con secretos comerciales e industriales, incluyendo los datos de prueba; y el segundo es contribuir a promover la innovación tecnológica, la transferencia y difusión de la tecnología, así como al equilibrio entre derechos y obligaciones.

Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 34927-J-COMEX-S-MAG, Reglamento a la Ley de Información no Divulgada, cuyo objetivo es desarrollar los preceptos normativos contenidos en la Ley de Información no Divulgada y las funciones del Registro de la Propiedad Industrial, como autoridad nacional competente respecto a la custodia de dicha información; así como complementar la reglamentación aplicable a los procedimientos de registro de productos farmacéuticos e ingredientes activos grado técnico.

### *Protección de la propiedad intelectual*

Costa Rica comprende que la adecuada protección del conocimiento es esencial para poder atraer al país capacidad productiva y actividades económicas sofisticadas, por demás fundamentales para seguir propiciando el proceso de transformación estructural de su economía que le ha permitido el incremento sostenido, la diversificación y sofisticación de su oferta exportable, así como el incremento de la resiliencia de su economía ante las fluctuaciones económicas internacionales.

En virtud de lo anterior, el país ha buscado mediante las disposiciones sobre propiedad intelectual en los acuerdos comerciales asegurar una adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual, favoreciendo su desarrollo y manteniendo un balance entre los titulares de los mismos y los intereses del público en general. De hecho, 80% de los acuerdos comerciales del país contienen un capítulo con disposiciones sobre propiedad intelectual, que incorporan principios básicos y disposiciones generales, así como disposiciones específicas sobre marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor y conexos, y observancia. Algunos acuerdos más modernos contienen disposiciones sobre la

---

<sup>7</sup> Ley No. 8968, Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, del 7 de julio de 2011 Artículo 1

protección a la biodiversidad, conocimientos tradicionales, cooperación y ciencia, tecnología e innovación. Adicionalmente, en algunos acuerdos se listan en los anexos las indicaciones geográficas de las Partes que se quiere proteger en el marco del tratado .

La base de la protección de los derechos de propiedad intelectual reside en los acuerdos multilaterales de la OMC, concretamente en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, también conocido como TRIPS por sus iniciales en inglés).

A nivel bilateral y regional, los acuerdos comerciales suscritos por el país incorporan disciplinas que refuerzan y enriquecen las del ámbito multilateral, cuyo alcance sin embargo se ha circunscrito a lo establecido en la legislación nacional vigente. Es decir, no han involucrado en términos generales disposiciones que obliguen a modificar la legislación nacional, con excepción del CAFTA-DR.

En esta materia, el CAFTA-DR establece una serie de reglas, disciplinas y estándares de protección a los derechos de propiedad intelectual de avanzada, que pretenden mejorar la protección del conocimiento y fortalecer los procedimientos de observancia. Por su naturaleza y alcance, tales disciplinas implican un nivel de protección más alto que el dispuesto en el ADPIC y en la legislación nacional vigente de previo a la suscripción del CAFTA-DR.

Entre las disposiciones sustantivas más relevantes del CAFTA-DR sobre propiedad intelectual se pueden citar las que tienen que ver con marcas, indicaciones geográficas, nombres de dominio de Internet, derechos de autor y derechos conexos, patentes, medidas relacionadas con ciertos productos regulados (protección a la información no divulgada), así como las relativas a observancia (COMEX, 2004) . Estas disposiciones profundizan y aclaran ciertas normas, para adecuarlas y adaptarlas a las nuevas necesidades y a los nuevos desarrollos tecnológicos, dando lugar a una normativa que brinda tranquilidad a los titulares del conocimiento y que favorece la atracción de inversión al país de actividades económicas sofisticadas y de avanzada.

### Sección 3: Análisis de las principales características de la gobernanza de las políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos.

#### *Estrategia con metas claras para las exportaciones de servicios modernos*

La estrategia que ha aplicado el país se basa en una conjugación de factores, que involucra la atracción de inversión extranjera directa focalizada en servicios de alto valor agregado, la negociación de acuerdos comerciales y acuerdos bilaterales de inversión, el aprovechamiento del capital humano, y los beneficios del régimen de zona franca, específicamente en las empresas de servicios, que se detallaron anteriormente en este capítulo.

Conscientes de esta estrategia y del potencial de crecimiento de las exportaciones de servicios modernos, al igual que el caso de la IED, a partir del periodo presidencial 2006-2010 se

empezaron a incluir metas de exportaciones, tanto de bienes como de servicios dentro del PND. Estas metas si bien se construyen a partir de estimaciones cuantitativas, el número no se limita al resultado de la proyección, sino que deben cumplir con dos requisitos, ser desafiantes y realistas.

La meta específica del PND de ese periodo fue la alcanzar un monto de exportaciones de servicios de US\$6.500 millones para el año 2010. Esta meta fue definida a inicios del 2006, por lo cual claramente no incluyó la previsión de la crisis mundial de 2008-2009. Si bien en este periodo se cumplió únicamente un 66% de la meta, el monto de US\$ 4.320 millones<sup>8</sup> registrado en exportaciones de servicios en 2010, superó en un 20% la cifra de 2009. Las exportaciones de servicios modernos representaron un 38% de las exportaciones totales del sector durante el periodo presidencial 2006-2010.

Para el periodo presidencial de 2010-2014, se estableció dentro del PND una meta agregada de US\$ 17.000 millones en exportaciones totales, desagregada en US\$ 12.000 millones en bienes y US\$ 5.000 millones en servicios. Esta meta de exportaciones de servicios es mucho más conservadora que la del periodo anterior, debido a que fue establecida en 2010 cuando todavía se percibían los efectos de la crisis y apenas iniciaba el periodo de recuperación. En contraste con el periodo anterior, la meta de exportaciones de servicios se superó con creces en 2014. Este año se alcanzó un monto de US\$ 6.381 millones, lo cual representa un 128% de la meta. Los servicios modernos representaron un 48% del total de exportaciones de servicios, durante ese periodo.

Durante la última administración 2015-2018, se establecieron metas anuales de exportaciones totales dentro del PND, las cuales se desagregaron en bienes y servicios. Estas metas fueron establecidas usando cifras calculadas bajo la metodología del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Quinta Edición (MBP5). Sin embargo, debido a que el Banco Central de Costa Rica adoptó en 2016 la metodología del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Sexta Edición (MBP6), del FMI, la composición de la meta se ajustó para los años 2017 y 2018, en tanto que la meta global se mantuvo invariable<sup>9</sup>. Las metas ajustadas y sus resultados, a marzo de 2018, se presentan el gráfico 11.

En promedio se alcanzó un 102% de la meta para el periodo 2015-2017, a marzo de 2018 se ha alcanzado un 24% de la meta propuesta para todo el año. Los servicios modernos representaron un 47% de las exportaciones totales de servicios durante este periodo.

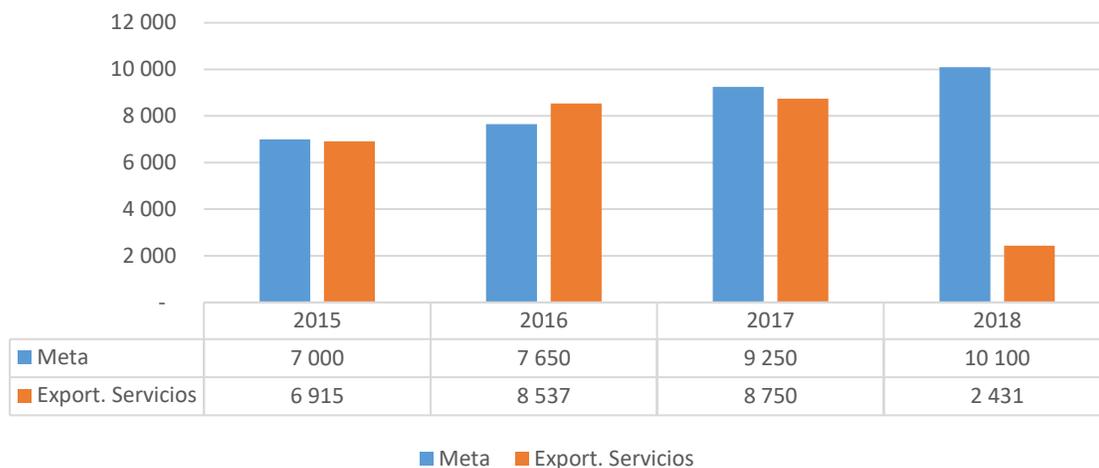
---

<sup>8</sup> Bajo la metodología del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Quinta Edición

<sup>9</sup> Este ajuste se justifica que el nuevo manual establece que las ventas al exterior de las empresas cuya actividad principal consiste en procesar (transformar) materias primas y bienes intermedios para los cuales no hubo un traspaso de propiedad, deben registrarse como exportaciones de servicios de transformación por el valor agregado correspondiente a dicho proceso y no como una exportación de bienes.

**Gráfico 11**

**Costa Rica: exportaciones de servicios vrs meta del PND**



Fuente: elaboración propia con cifras del BCCR y metas de COMEX

Nota: la cifra de exportaciones de 2015 se encuentra en MBP5, mientras que las de 2016 en adelante se encuentran en MBP6

*Mapeo de los principales actores públicos y privados a cargo de la definición y ejecución de políticas específicas en torno al sector de servicios modernos*

Las instituciones y organizaciones relacionadas con las políticas del sector de servicios modernos son muchas y de diversa índole. Estas incluyen instituciones del gobierno central, entidades autónomas, entes públicos no estatales, cámaras y asociaciones privadas, y la academia. De seguido se presenta un resumen de las principales entidades y sus funciones.

**Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)**

Es el órgano del Poder Ejecutivo responsable de la formulación de la política comercial y de la política de atracción de inversión extranjera directa, de Costa Rica. El Ministerio de Comercio Exterior tiene como misión general, integrar con excelencia a Costa Rica con los mercados mundiales. Sobre este ministerio recae la rectoría del sector de comercio exterior. Las direcciones de COMEX más vinculadas con las exportaciones de servicios modernos son la Dirección General de Comercio Exterior y la Dirección de Inversión. La Dirección General se encarga, entre otras funciones, de la negociación de los acuerdos comerciales –que pueden incluir capítulos de servicios– y de los acuerdos bilaterales de inversión, dar seguimiento a la implementación, y velar por el cumplimiento de las obligaciones las partes. Por su parte, la Dirección de Inversión tiene a su cargo la ejecución y seguimiento de las políticas y directrices en materia de inversión, entre otros aspectos impulsa el mejoramiento del clima de inversión y atiende temas relacionados con zona franca.

### Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)

Es la agencia de promoción de exportaciones de Costa Rica, y el brazo ejecutor de las políticas definidas por COMEX. Dentro de sus principales funciones se encuentran: diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones; apoyar técnica y financieramente a COMEX; centralizar y agilizar los trámites de importación y exportación y dar seguimiento a las estadísticas del comercio exterior. PROCOMER cuenta con una unidad de exportaciones de servicios dentro de la Dirección de Exportaciones, que se encarga de promover las exportaciones en nueve subsectores: educación, audiovisual, salud global, biotecnología, tecnologías digitales, franquicias, tecnologías verdes, y diseño.

### Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)

CINDE se define a sí misma como una organización privada, sin fines de lucro, apolítica, y responsable por la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) a Costa Rica.<sup>10</sup> En la práctica, es el otro brazo ejecutor de COMEX, con el cual colabora en la ejecución de las políticas de inversión definidas por este, en su rol de agencia de promoción de inversiones.

### Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)

El MICITT fue creado en 1990, mediante la Ley No. 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico. Su misión es “dictar la política pública de ciencia, tecnología y telecomunicaciones, que permita al país potenciar el aprovechamiento del conocimiento y la innovación, para priorizar y dirigir las iniciativas del sector hacia la competitividad, el bienestar y la prosperidad.”<sup>11</sup>

### Banco Central de Costa Rica (BCCR)

El BCCR es la autoridad monetaria de Costa Rica, que tiene a su cargo la formulación de política monetaria. Dentro de sus objetivos se encuentra mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas, así como controlar la inflación. Dentro de sus funciones se encuentra emisión de cifras de exportaciones de servicios a partir de encuestas realizadas a las empresas.

### Ministerio de Educación Pública

Es ente rector de todo el Sistema Educativo, su misión es “promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia, que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social.”<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> <https://www.cinde.org/es/cinde>

<sup>11</sup> [https://www.micit.go.cr/index.php?option=com\\_content&view=featured&Itemid=669](https://www.micit.go.cr/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=669)

<sup>12</sup> <https://www.mep.go.cr/transparencia-institucional/informacion/mision-y-vision-del-mep>

## Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Es la institución rectora y ejecutora de la política laboral y de seguridad social, dirigida a la sociedad costarricense; vigilante del trabajo decente, el desarrollo, inclusión, equidad y justicia social.

## Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es una entidad autónoma, creada desde 1965, cuya misión es que brindar servicios de capacitación y formación profesional a personas físicas y personas jurídicas, de tal manera que se fomente el trabajo productivo en todos los sectores de la economía, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico-social del país.

## Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC)

Creada en 1998, CAMTIC tiene como objetivo el desarrollo, promoción y uso de las tecnologías digitales, así como el desarrollo de acciones consensuadas entre la industria, el gobierno y la academia. Es una organización privada, sin fines de lucro, conformada actualmente por un bloque estratégico de más de 200 empresas, que trabaja para fortalecer y apoyar al ecosistema de las tecnologías digitales.

## Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)

UCCAEP es una entidad sin fines de lucro, que agrupa y representa a las organizaciones empresariales privadas costarricenses pertenecientes a los principales sectores productivos del país: agropecuario, comercio, industria, servicios y turismo. Su misión es “contribuir al desarrollo socioeconómico de Costa Rica fomentando el progreso, la competitividad y la práctica empresarial responsable dentro del sector productivo privado. Asimismo, proyectar a la empresa privada por medio de la concertación de esfuerzos del sector productivo y la interacción con otros actores sociales y políticos, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los costarricenses”.

## Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (AZOFRAS)

AZOFRAS representa a las empresas de zonas francas en la protección, defensa y desarrollo de su actividad empresarial ante autoridades gubernamentales y otras organizaciones del sector privado. Esta asociación busca mejorar las condiciones competitivas de estas empresas, y trabaja por encontrar soluciones a los obstáculos que enfrentan en materia operativa, jurídica, fiscal, entre otras materias.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.azofras.com/perfil/>

## *Mecanismos de coordinación*

Una de las grandes fortalezas que Costa Rica tiene en la gobernanza de su formulación de política pública relacionada con (o que tiene algún grado de incidencia sobre) las exportaciones de servicios modernos, es sin duda la existencia de mecanismos de coordinación bien establecidos entre distintos actores relevantes.

En primer término, existen mecanismos de coordinación entre las entidades públicas que ostentan competencias legales en temas directamente relacionados con el desempeño del sector exportador de servicios modernos. Si bien podría decirse que el sector de servicios modernos carece de rectoría formalmente hablando, desde el punto de vista de la actividad exportadora COMEX es el rector de política pública y PROCOMER el ente ejecutor de las políticas en lo atinente a promoción de exportaciones. Dependiendo del tipo de servicios modernos de los que se trate (ej. TICs) podrían existir otros actores con competencias legales atinentes, tales como el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Consejo Nacional de Rectores de las Universidades Públicas (CONARE) o el Ministerio de Educación Pública (MEP).

COMEX es una entidad de gobierno del Poder Ejecutivo, que pertenece al gobierno central y le responde directamente al Presidente de la República. PROCOMER, por su parte es un ente público no estatal, con autonomía operativa y financiera, gobernado por una Junta Directiva que mezcla representantes de gobierno y del sector privado (estos últimos son mayoría) y que está presidida por el Ministro de COMEX. Este es el único vínculo legal formal entre ambas entidades, pero la capacidad de coordinación y articulación con la que trabajan excede, por mucho, la proporcionalidad de lo que faculta dicho vínculo. COMEX y PROCOMER han mostrado desde su creación en 1996 una claridad absoluta sobre los roles que cada una está llamada a cumplir, así como una vocación total a coordinar sus acciones a partir de un norte que marca el modelo de desarrollo basado en la apertura comercial y la atracción de IED. De hecho, ambas entidades comparten el espacio físico en que operan y tienen canales de comunicación activos a todo nivel.

También existen mecanismos de coordinación entre ambas entidades y otras dependencias públicas con competencias legales en temas atinentes a los servicios modernos, como las referidas anteriormente. El principal se da a lo interno del consejo de gobierno en el caso de los Ministerios, siendo COMEX el vaso comunicante primario, mientras que con las instituciones públicas que no pertenecen al gobierno central la comunicación y coordinación se da por parte de ambas entidades mediante diversos canales, que incluyen la participación en iniciativas, proyectos o programas conjuntos.

Un segundo nivel de coordinación es la que tiene lugar entre los gremios o asociaciones privadas de las industrias de servicios modernos, el cual tiene lugar a través de una serie de arreglos institucionales. Un actor importante en lo que se refiere a servicios de informática e información es la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), la cual agrupa a la mayoría de las empresas productoras de tecnologías digitales, incluyendo software, animación y aplicaciones. En el segmento de servicios empresariales, el actor que suele reunir a la mayoría de las empresas es la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (AZOFRAS). Los espacios de coordinación y diálogo entre estos gremios

incluyen (pero no necesariamente se limitan a) la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y el Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC), que es un órgano privado que reúne a empresas y asociaciones del sector privado interesadas en impulsar una agenda de reformas para fortalecer la competitividad del país y su clima de negocios.

Un tercer nivel de coordinación se refiere a los espacios de interacción y articulación entre entidades públicas y entidades privadas relacionadas con los servicios modernos y su exportación. El primer espacio a mencionar es la coordinación que tiene lugar a lo interno de lo que se denomina el “sector comercio exterior”, integrado por COMEX, PROCOMER y además por CINDE, que es la agencia de promoción a cargo de la aplicación de políticas para la atracción de IED. Esta última es una organización no gubernamental sin fines de lucro, gobernada por un consejo directivo que no tiene representación del sector público.

No existe ninguna ley o norma que establezca como una obligación jurídica vinculante la coordinación y articulación entre las tres instituciones del sector, pero ello no ha constituido limitación alguna a través de los años, para que mantengan una línea de coordinación muy profunda, profesional e intensa, que les ha ganado la reputación del sector más cohesionado y mejor articulado dentro de la administración pública y los ha convertido en un referente para la operación de las demás áreas de gobierno.

De hecho, las tres entidades operan como miembros de un grupo corporativo, en el que las competencias y la línea de autoridad están muy claras y en las que las tres comparten como punto de partida de su accionar la constante búsqueda de la excelencia. Como resultado de ello, COMEX se ha ubicado consistentemente entre las entidades de gobierno mejor calificadas por el Índice de Gestión Institucional (IGI) de la Contraloría General de la República (CGR), obteniendo en los últimos dos años una nota perfecta. Por su parte, PROCOMER ha obtenido por cuatro años consecutivos la distinción por parte del Centro de Comercio Internacional<sup>14</sup> como la mejor agencia de promoción de exportaciones a nivel global y CINDE obtuvo en el último año el reconocimiento como la mejor agencia de atracción de inversiones a nivel global por parte de esa misma entidad.

Entre los mecanismos más destacados de coordinación se tienen las reuniones semanales de los jefes de las tres entidades y los espacios de reunión de los directores de las áreas operativas homólogas o relacionadas, con la frecuencia que se requiera y que en ocasiones es más de una vez por semana. Adicionalmente, en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se elabora en cada administración de gobierno nacional cuatrienal, se incorporan objetivos y metas específicos del sector de comercio exterior, que son construidos en forma conjunta por las tres entidades y de los que deriva una programación del trabajo con miras a su cumplimiento. El responsable del cumplimiento de tales metas en el PND es el Ministro de Comercio Exterior, en su condición de jefe del sector.

---

<sup>14</sup> El Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus iniciales en inglés) es una agencia conjunta de la OMC y de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, Suiza, cuyo objetivo es que las empresas en países en desarrollo sean más competitivas en el mercado global, acelerando el desarrollo económico y ayudando a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas ([www.intracen.org](http://www.intracen.org)).

La Junta Directiva de PROCOMER es, a su vez, un valioso espacio de coordinación entre sector público y sector privado para temas atinentes a la exportación de servicios modernos. Este cuerpo colegiado se reúne ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando se requiera.

Otro mecanismo de coordinación público-privada es el Consejo Consultivo de Comercio Exterior (CCCE), órgano creado por ley que se reúne 6 veces al año, que es presidido por el Ministro de Comercio Exterior y en el que participan además representantes de otros Ministerios de gobierno (agricultura y ganadería, relaciones exteriores y economía, industria y comercio), de las distintas cámaras y asociaciones empresariales (incluyendo a las PYMES y los pequeños agricultores), de los consumidores, de CINDE y de PROCOMER. En lo que se refiere a representación del sector de servicios modernos, participan regularmente en el CCCE la UCCAEP y CAMTIC. Si bien el CCCE es de naturaleza consultiva y no tiene potestad de emitir decisiones vinculantes para la administración, se ha convertido en una poderosa herramienta de diálogo y coordinación, que permite un abordaje inclusivo y comprehensivo de los temas más relevantes para el sector.

Finalmente, el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CPCI) es una iniciativa liderada directamente por el Presidente de la República y que reúne por lo general una vez al mes a ministros de gobierno de las áreas directamente relacionadas y a representantes al más alto nivel de las organizaciones empresariales privadas. Al igual que en el caso del CCCE, el CPCI es de naturaleza consultiva y sus decisiones no son vinculantes para la administración, pero ello no le impide fungir como un importante canal de diálogo y coordinación, en asuntos estratégicos y estructurales que inciden directamente sobre la competitividad y la capacidad de innovación, temas por demás centrales para las actividades de servicios modernos.

### *Mecanismos de creación de grupos de trabajo entre empresas exportadoras e instituciones gubernamentales*

La Dirección de Clima de Inversión de CINDE tiene como función primordial atender un sinnúmero de factores o desafíos que afectan el clima de inversión de Costa Rica, pero que atañe solo a las empresas multinacionales que CINDE atrae al país. Las áreas generales en donde interviene son: regulación (leyes, decretos y sus modificaciones), participación en Comisiones y Consejos de Gobierno, Academia – Ministerio de Educación Pública y sector secundaria, Academia – Universidades públicas y privadas nacionales, y Academia internacional.

La especialización es por área de conocimiento bajo una estrategia de profundización en el *expertise* que se aprovecha en el manejo de casos de distintos sectores y la maximización de relaciones estratégicas y de trabajo con las instituciones/organizaciones públicas y privadas (por ejemplo: Universidades, Instituciones Regulatorias, Asamblea Legislativa, Gobierno Central, y Servicios Públicos).

## Iniciativas de Clima de Inversión

### Nivel País



- Educación: técnica, universitaria, reconversión de la fuerza laboral, programas de especialización y posgrado
- Multilingüismo
- Tramitomanía, contexto legal e infraestructura
- Innovación, I&D

### Fuera de GAM



- Desarrollo de la capacidades locales: Educación, idiomas, trámites e infraestructura
- Coordinación regional e interinstitucional
- Propuesta de valor regional – talleres y entrenamiento para crear sus propias estrategias

Adicionalmente a estas iniciativas, la Dirección de Clima de Inversión ha implementado grupos de trabajo entre empresas exportadoras e instituciones gubernamentales para resolver en forma conjunta problemas específicos de clima de inversión. Estos grupos se denominan: grupo de Gerentes de RRHH, grupo de Gerentes Generales, grupo técnico de I&D, grupo técnico de Adquisición de Talento, grupo técnico de Tecnologías de la Información, grupo técnico de Automatización Robótica de Procesos y grupo técnico de Calidad para empresas de Dispositivos médicos.

Cada uno de los grupos de trabajo tiene su propia agenda y son las empresas multinacionales que participan en el grupo las que proponen temas a atender y dar seguimiento en las reuniones periódicas de estos grupos de trabajo. Por ejemplo, el grupo de Gerentes de RRHH se reúne cada dos meses y comparten buenas prácticas para resolver temas relacionados con políticas de teletrabajo (trabajo desde la casa), diversidad en el lugar de trabajo, derecho laboral, beneficios y compensación, y estrategias de atracción de talento. A muchas esas reuniones se invita, por ejemplo, al Ministro del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para acercar posiciones y lograr compromisos medibles de la autoridad.

Otros ejemplos:

## Grupo de Adquisición de Talento

- Este grupo empezó en 2017 por el interés común de varias empresas sobre temas de reclutamiento y el desarrollo de nuevas herramientas y habilidades del personal
- **Tópicos prioritarios:**
  - Mercado laboral de Costa Rica
  - Adquisición de talento en Costa Rica
  - Habilidades de reclutamiento
  - Manejo de marca de las empresas
  - Diversidad de empleados

### Compañías participantes:

- Amazon
- Western Union
- Fujitsu
- Intel
- Abbott
- Boston Scientific
- Infosys

## Grupo de Tecnologías de la Información (TI)

- **Desarrollar las capacidades TI en Costa Rica, especialmente en nuevos tópicos y tendencias.** Trabajar como una industria unida que permita posicionar a Costa Rica como el lugar ideal para proyectos de nuevas tecnologías.
- **Proyectos en curso:**
  - **Desarrollo en nueva malla curricular:** este grupo ha definido y priorizado el set de nuevas habilidades que los costarricenses deben tener hoy y en el futuro (trabajo apoyado con centros de estudios como Georgia Tech, Cenfotec and ULEAD, etc.).
  - **SFIA (The Skills Framework for the Information Age):** proyecto piloto que mapea el set de habilidades de los empleados de las compañías usando SFIA. El objetivo es entender que clase de habilidades las compañías requieren y cuales son las áreas de oportunidades para esas compañías y el país en este importante tema.

### Compañías participantes:

- Akamai
- Citi
- Convergys
- DXC
- Emerson
- Equifax
- Experian
- IBM
- Intel
- Microfocus
- Mondelez
- National Instruments
- P&G
- Snap Technology
- VMware

Este modelo de grupos de trabajo, en donde la Dirección de Clima de Inversión de CINDE es un facilitador entre distintos actores, permite llegar más rápidamente a acuerdos y plasmar efectivamente un plan de acción para que todas las compañías colaboren en vez de competir por el talento capacitado cada vez más escaso.

### *Institucionalidad y funcionamiento de las principales instituciones públicas*

Los principales actores relacionados con las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica son el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Si bien CINDE no es una institución pública, se incluye en este apartado debido a que se encarga de ejecutar políticas de atracción de IED, en la práctica funciona como la agencia de promoción

de inversiones en Costa Rica. Estas tres instituciones han logrado una coordinación en su labor conjunta que ha sido reconocida tanto a lo interno, como a lo externo del país.

Tanto COMEX como PROCOMER fueron creados mediante la Ley No 7638, Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, que data de noviembre de 1996.

### Ministerio de Comercio Exterior

En lo que se refiere a COMEX, la legitimidad relativa a las políticas relacionadas con exportaciones de servicios se le otorga en su ley de creación. El artículo 2 de esta ley establece dentro de sus atribuciones las de “definir y dirigir la política comercial externa y de inversión”, “dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales”, “dictar las políticas referentes a exportaciones e inversiones”, así como la de “dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones”, entre otras.

COMEX, como parte del Poder Ejecutivo, cuenta con un presupuesto, asignado a través de la ley de presupuesto de cada año, que es propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobada por la Asamblea Legislativa. Adicionalmente, cuenta con recursos del Convenio COMEX-PROCOMER, sujeto a que sus fines cumplan con las funciones establecidas por ley a PROCOMER, en particular, “apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior” (artículo 8 de la Ley No. 7638, inciso b). Este convenio otorga cierto grado de flexibilidad en el manejo de algunos recursos que no deben ser aprobados por ley, pero que sí están sujetos al control de la Contraloría General de la República.

Parte del éxito de COMEX en la ejecución de sus mandatos y funciones es que no tiene una estructura rígida como ocurre con la mayor parte de las instituciones del Poder Ejecutivo de Costa Rica. La Ley No. 8056, Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior, añadió un artículo 2 bis dentro de la ley de creación del ministerio, el cual le permite tener la organización interna que requiera, según lo defina por reglamento el Poder Ejecutivo.

El ministerio cuenta con un régimen de contratación especial, la Ley No. 8056 establece en su artículo 3 que “los negociadores comerciales internacionales serán funcionarios de confianza, o bien, profesionales contratados al efecto, con base en convenios de cooperación suscritos por el Ministerio de Comercio Exterior con otras entidades públicas, y nombrados por acuerdo del Poder Ejecutivo”. Este mismo artículo, define que los salarios podrán ser hasta un 75% superiores a los definidos en el Estatuto de Servicio Exterior. Esta flexibilidad y el hecho de que sus funcionarios no se contratan bajo el régimen del servicio civil<sup>15</sup> han

---

<sup>15</sup> Este régimen de contratación fue creado inicialmente para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos; sin embargo, en los últimos años ha resultado ser inflexible en lo que respecta a contratación y despido de funcionarios públicos.

permitido que el Ministerio se encuentre dentro las instituciones más eficientes del sector público.

La estructura del Ministerio no sigue la típica forma piramidal, sino que en su parte sustantiva está conformada básicamente por dos direcciones, la Dirección General de Comercio Exterior y la Dirección de Inversión, ambas bajo el mandato directo de los jefes del ministerio. La Dirección General de Comercio Exterior está dividida en foros geográficos y en foros temáticos, en áreas relacionadas con el comercio exterior. Por su parte la Dirección de Inversión, que tiene a su cargo la ejecución y seguimiento de las políticas y directrices en materia de inversión, está constituida por un equipo pequeño, conformado por el director y menos de diez funcionarios. Esta estructura con una corta cadena de mando permite realizar una gestión más eficiente e integrada, con una dinámica de trabajo que se consideraría más típica del sector privado, ya que está mucho más orientada al cumplimiento de objetivos.

El ministerio cuenta con menos de 150 empleados, incluyendo las misiones y oficinas en el exterior, de los cuales alrededor de 100 se encargan de las labores sustantivas del ministerio. Las características de estos funcionarios que comparten, en parte, con los empleados de PROCOMER y CINDE son:

- 1) Equipo de trabajo joven, un porcentaje grande de los funcionarios se encuentran en 25 y 50 años.
- 2) Equipo multidisciplinario, el ministerio cuenta con profesionales en diferentes ramas del derecho, economía, comercio internacional, ingenierías, y relaciones internacionales.
- 3) Equipo altamente capacitado, en COMEX un porcentaje importante de los funcionarios tienen niveles académicos de maestría o superiores, muchos de los cuales se han capacitado en el exterior.
- 4) Salarios competitivos, al contar con un régimen de contratación diferente al resto del Poder Ejecutivo los salarios son superiores, esto permite atraer y mantener funcionarios técnicos de muy alto nivel.
- 5) Los funcionarios hacen carrera en el ministerio, muchos de ellos tienen 10 años o más de laborar para la institución.
- 6) Estabilidad laboral, debido al nivel técnico y la especialización de sus funcionarios, los cambios de gobierno no afectan de manera importante la conformación del ministerio.

En síntesis, el equipo profesional de COMEX cuenta a la vez con la energía de la juventud y con experiencia suficiente para entender los desafíos de la gestión del ministerio. La mayor parte del equipo tiene formación académica de alto nivel, con una considerable comprensión del contexto internacional, lo cual le confiere capacidad propositiva y de acción. Los equipos de trabajo son pequeños, basados en eficiencia y orientados a resolver los temas de manera ejecutiva.

El ministerio está sujeto a una serie de controles en lo que respecta a su gestión y al cumplimiento de sus metas y ejecución presupuestaria. Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica se presentan informes trimestrales de avance en las metas

incluidas dentro del PND, así como un informe anual. El Ministerio de Hacienda requiere informes semestrales y anuales sobre la ejecución del presupuesto.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República realiza anualmente un balance de la gestión institucional, medido a través del índice de gestión institucional (IGI) a las instituciones públicas bajo su control. Este índice involucra una evaluación en aspectos de gestión de presupuesto, contratación, planificación, gestión financiera contable, control interno, recursos humanos, servicio al usuario y tecnología de información. La búsqueda de excelencia de COMEX se ha visto reflejada en este indicador, ya que por dos años consecutivos (2016 y 2017) se ha obtenido un 100% en esta valoración.

### Promotora de Comercio Exterior

PROCOMER fue creada mediante la Ley No 7638<sup>16</sup>, desde noviembre de 1996, como un ente público no estatal. PROCOMER fue ideada como una institución moderna para remplazar al Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones, que existía desde 1968. Su mandato en los temas de inversión y exportaciones de servicios se encuentra en el artículo 8 de su ley de creación, que establece entre otras funciones la “diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo”. En esta ley también se realizan las modificaciones legales necesarias, para convertir a PROCOMER en el administrador del régimen de zona franca.

Para cumplir con sus funciones, PROCOMER cuenta con varias fuentes de recursos, siendo las más importantes: a) un aporte inicial del Estado, producto de liquidación de la Corporación de la Zona Franca de Exportación S.A. y del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones; b) contribuciones de los sectores exportadores e importadores, constituidas por i) un monto en dólares por cada declaración aduanera de exportación e importación y ii) el pago de un derecho por el uso del régimen de zona franca, por parte de las empresas acogidas a este; y c) el producto de créditos, donaciones o legados.

Estos recursos, si bien están sujetos a controles, pueden ser utilizados de manera más flexible que si formarían parte del Presupuesto Nacional. Esta flexibilidad se la otorga la misma ley de creación, al excluirla de la aplicación de varias leyes, como la de Ley de Planificación Nacional, la Ley General de Administración Pública, y la Ley de la Autoridad Presupuestaria, entre otras. Aunque PROCOMER sí está sujeta al control de la Contraloría General de la República, está excluida del cumplimiento del artículo 18 de la Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que se refiere a la aprobación de presupuestos.

En materia de contratación de personal, PROCOMER tampoco está sujeta a la Ley No. 1581, Estatuto de Servicio Civil. Esto le otorga mucho más flexibilidad y control en la contratación de su personal, si bien realiza concursos para llenar sus vacantes. La caracterización del personal de PROCOMER es similar a la de COMEX, es un equipo de trabajo joven –la edad promedio es 38 años– y multidisciplinario. Las principales carreras de sus empleados son: administración de empresas, comercio internacional, administración de aduanas, relaciones

---

<sup>16</sup> Esta ley derogó la Ley No.4081 que creaba del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CEMPRO), institución que lo antecedió.

internacionales, derecho e ingeniería en sistemas, entre otras. Los salarios de la institución son competitivos y los equipos de trabajo pequeños. PROCOMER cuenta con 204 empleados, para el cumplimiento de todas sus funciones.

En la práctica, PROCOMER funciona con una dinámica de trabajo mucho más cercana al sector privado, focalizada en el cumplimiento de objetivos y con un equipo de trabajo con un fuerte compromiso con la excelencia, lo cual se refleja en los resultados de sus evaluaciones.

Como parte del sector de comercio exterior, PROCOMER incluye metas en el PND, algunas de las cuales son definidas en conjunto con COMEX y CINDE. El cumplimiento de estas metas también se incluye en los informes periódicos que COMEX, como rector del sector, envía al MIDEPLAN. Adicionalmente, PROCOMER se encuentra sujeta a los controles de la Contraloría General de la República y está incluida en la evaluación del IGI. En los últimos dos años PROCOMER ha obtenido una calificación superior al 90%.

Más relevante aún, es que PROCOMER ha sido elegida por el Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés) –agencia adscrita a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)–, como la mejor promotora a nivel mundial por cuatro años consecutivos, la última vez en abril de 2018. Esta evaluación se realiza a 63 agencias de promoción de comercio del mundo y evalúa las buenas prácticas en cuatro ejes: liderazgo y dirección, medición y resultados, recursos y procesos, provisión de servicios y productos.

### Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo

CINDE fue declarada de utilidad pública para los fines del Estado por medio del Decreto Ejecutivo No. 15282-J, de febrero de 1984. Por su naturaleza privada, CINDE no tiene un mandato legal como tal para ejercer sus funciones como agencia de promoción de inversiones. Sin embargo, el Convenio de Cooperación entre COMEX, PROCOMER Y CINDE establece algunas obligaciones para esta organización, en tanto ejecuta fondos transferidos al amparo de este convenio, provenientes tanto de COMEX como de PROCOMER.

Esta organización cuenta con un presupuesto que se compone de una transferencia corriente del Gobierno Central, con cargo al presupuesto nacional (correspondiente a COMEX) del año respectivo, así como de fondos provenientes de PROCOMER, ambas fuentes están establecidas en el convenio. Debido a que ejecuta fondos públicos, su presupuesto de ingresos y egresos debe ser aprobado por la Contraloría General de la República. Asimismo, COMEX y PROCOMER aprueban los planes de trabajo y los presupuestos de los fondos transferidos. Adicionalmente, PROCOMER contrata una auditoría para que realice el dictamen final sobre los informes financieros de los fondos aportados.

CINDE es una organización pequeña, en la que laboran 47 empleados, de los cuales un porcentaje importante tiene grado académico de maestría o superior, un excelente manejo del inglés, comparten la característica de ser relativamente jóvenes y con salarios competitivos. El equipo de trabajo es multidisciplinario, conformado por profesionales en relaciones públicas, relaciones internacionales, economistas, comunicadores, administradores de

empresas, abogados e ingenieros. Los tipos de puestos de CINDE son: gerentes, gerentes de mandos medios, especialistas, ejecutivos y asistentes, además del personal administrativo. La contratación de empleados de CINDE no se rige por ninguna norma pública, por lo que funciona típicamente como sector privado, en este sentido se trata de contrataciones más directas, al igual que las destituciones.

CINDE también se ha distinguido en varias ocasiones a nivel internacional. Por dos años consecutivos fue elegida como la mejor agencia de América Latina y el Caribe por la revista internacional *Site Selection Magazine*. En diciembre de 2017 fue seleccionada por el Centro de Comercio Internacional como la mejor agencia de promoción de inversión del mundo, en la primera evaluación de este tipo realizada por este centro. CINDE fue seleccionada entre 50 agencias, evaluadas en 47 indicadores de desempeño, en las áreas de liderazgo y desempeño, recursos y procesos, productos y servicios, así como medición de resultados.

## CONCLUSIONES Y LECCIONES DE POLÍTICA

La economía de Costa Rica experimentó una transformación estructural muy significativa en los últimos 30 años, en virtud de la cual logró la expansión, sofisticación y diversificación de su oferta exportable. Una parte muy notoria de esa transformación es el crecimiento de las exportaciones de servicios modernos. El sector de servicios modernos o habilitados por medio de tecnologías de la información y comunicación (TICs) es uno de los sectores más dinámicos de nuestra economía, este sector exporta directamente conocimiento y talento local al mundo. Las exportaciones de otros servicios empresariales e informática, información y telecomunicaciones registraron –en conjunto– un crecimiento anual promedio de 19%, en los últimos 18 años, cifra sobresaliente si se compara con el 8% de crecimiento promedio de las exportaciones totales del sector servicios y con el 6% de crecimiento de las exportaciones de bienes, durante ese mismo periodo.

Costa Rica ha aplicado de manera consistente políticas de apertura comercial y de atracción de inversión extranjera directa, por más de tres décadas. Estos elementos se han constituido en pilares del proceso de transformación estructural de la economía, pues se han combinado favorablemente con factores resultantes de otras políticas, como el clima de negocios, y la disponibilidad de recurso humano calificado. A juicio de los autores esta aplicación consistente de políticas ha sido una fortaleza de Costa Rica y considerando los buenos resultados, el país debe seguir en esa línea.

El determinante económico fundamental, en la decisión de una empresa de instalarse o crecer en un país, es la disponibilidad de mano de obra de bajo costo en relación con su productividad. Esta última acotación es de central importancia para las acciones de política. Lo que interesa a este tipo de inversión no es simplemente la abundancia de mano de obra a costos más bajos, sino la existencia de una infraestructura física (transporte, comunicaciones, tecnología), económica (disponibilidad, calidad y eficiencia de los suplidores) e institucional (legislación laboral flexible, facilidad de operación de los negocios) que permita la utilización eficiente de ese recurso. En el mundo existe una voraz competencia por estos talentos y cuando existe evidencia de su abundancia relativa en algún país, las empresas globales abren operaciones para poder capturar y monetizar esa oportunidad.

Costa Rica ha sido muy exitosa atrayendo a empresas que buscan el talento humano especializado a nivel global. Sin embargo, numerosas señales indican que hay que anticiparse y ajustar el país, para adoptar y sacar ventaja de las nuevas mega-tendencias que pronto se harán realidad en la región. La automatización de procesos podría tener efectos negativos en el empleo para muchas personas involucradas en las exportaciones de servicios modernos que Costa Rica realiza al mundo. Por esta razón, es necesario modificar en el corto plazo las mallas curriculares de muchas carreras de pregrado y posgrados, para ganar la competencia y no perder el sitio que hasta hoy se ha ganado.

Adicionalmente, se deben fijar metas ambiciosas de mejora del desempeño de los estudiantes de secundaria en la prueba PISA<sup>17</sup>, lo cual implica cambiar el paradigma de mayor gasto a mejor gasto en la educación pública. Otro reto que se debe afrontar es eliminar la rigidez de los planes de estudio de las universidades públicas, sin que estas universidades pierdan su autonomía.

Costa Rica tiene una gobernanza bastante bien articulada y robusta para la formulación e implementación de políticas de promoción de exportaciones y atracción de IED, dentro de esa institucionalidad destaca la rectoría del Ministerio de Comercio Exterior y la excelente coordinación que tiene con sus dos brazos ejecutores, CINDE en su rol de agencia de promoción de inversiones y PROCOMER en promoción de exportaciones. La gobernanza de esta triada exitosa es parte fundamental de esta coordinación. Sin duda alguna, esa buena articulación y esa gobernanza tan sana se fundamentan en un marco legal bien establecido, en un régimen laboral competitivo y eficiente, y en el tipo de perfil profesional de los funcionarios que trabajan en el sector y que son elementos que el país debe fortalecer.

Por último, para que este modelo de desarrollo sea sostenible en el largo plazo queda aún el reto mayor, basar el crecimiento económico en el incremento de la productividad de la fuerza laboral del país. Se debe incrementar el valor del contenido doméstico de las exportaciones, por medio de los encadenamientos con el sector productivo local y de la incorporación de procesos cada vez más sofisticados, para que haya un fuerte impacto del sector en el crecimiento económico de Costa Rica. Hoy cada empleado exporta entre \$50 mil a \$60 mil al año y se debe aspirar a triplicar este valor en los próximos cinco años para que el desarrollo se haga realidad.

---

<sup>17</sup> Es una encuesta trienal llevada a cabo por la OCDE a nivel mundial, que tiene como objetivo evaluar los sistemas educativos en todo el mundo al poner a prueba las habilidades y el conocimiento de los estudiantes de 15 años.

## REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

### Libros y documentos

COMEX y BID (2011), “Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial: los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio.”

COMEX (2004), “Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos: documento explicativo.” Ministerio de Comercio Exterior. – 1. ed. – San José, C.R.: COMEX, 2004.

Devlin, R. and G. Mogueillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/World Bank.

Dunning, J. H. (1993). *Multinational enterprises and the global economy*. Reading, MA: Addison Wesley.

MIDEPLAN (2002), “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”  
<https://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd-antecedentes/767-plan-nacional-de-desarrollo-2002-2006>

MIDEPLAN (2006), “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Jorge Manuel Dengo Obregón”  
<https://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd-antecedentes/319-el-plan-nacional-de-desarrollo-2006-2010>

MIDEPLAN (2010), “Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. María Teresa Obregón Zamora”  
<https://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd-antecedentes/822-plan-nacional-de-desarrollo>

MIDEPLAN (2014). “Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Alberto Cañas Escalante”  
<https://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd>

Monge-Gonzalez, R. and Zolezzi, S. (2012), *Insertion of Costa Rica in Global Value Chains: A Case Study*, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-373, Inter-American Development Bank, Integration and Trade Sector, September 2012

OECD (2013), *OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013*, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264203952-en>

OECD (2016), *Market Openness Review*.  
[http://www.comex.go.cr/media/5226/tad\\_tc\\_acs-2015-3rev2\\_mor-cr0916-clean.pdf](http://www.comex.go.cr/media/5226/tad_tc_acs-2015-3rev2_mor-cr0916-clean.pdf)

OCDE (2018), “Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.” [2]  
<https://www.oecd.org/eco/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>

World Bank (2014), *Costa Rica Five years after CAFTA-DR assessing early results for the Costa Rican economy*, Costa Rica and Panama Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean Region, June 13, 2014

## Leyes y decretos

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Asamblea Nacional Constituyente.

Ley No. 1581 (1953), Estatuto de Servicio Civil. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 6227 (1978). Ley General de Administración Pública. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 5525 (1974), Ley de Planificación Nacional. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley 6821 (1982), Ley de la Autoridad Presupuestaria. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 7169 (1990), Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 7210 (1990), Ley del Régimen de Zonas Francas. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 7428 (1994), Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No 7638 (1996), Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 7975 (2000), Ley de Información no Divulgada. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Ley No. 8056 (2000), Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior

Ley No. 8968 (2011), Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus datos Personales. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

Decreto Ejecutivo No. 15282-J. Declara de Utilidad Pública Asociación Costarricense de Iniciativas de Desarrollo CINDE. Poder Ejecutivo. Gaceta No. 54, del 15 de marzo de 1984

Decreto Ejecutivo No. 34927-J-COMEX-S-MAG, Reglamento a la Ley de Información no Divulgada. Poder Ejecutivo. Gaceta No. 238, del 09 de diciembre de 2008

Decreto Ejecutivo No. 37554 JP (2013), Reglamento a la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales. Ministerio de Justicia y Paz. Poder Ejecutivo. La Gaceta. No. 45, del 05 de marzo de 2013

Decreto No. 39081 MP-MTSS-COMEX (2015), Reglamento para Potenciar el Desarrollo del Recurso Humano de las Empresas Beneficiarias del Régimen de Zonas Francas. Poder Ejecutivo. La Gaceta. No. 144, del 27 de julio de 2015