

ANÁLISIS PROSPECTIVO PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COSTA RICA AL AÑO 2030



PROSPECTIVE ANALYSIS FOR THE ATTRACTION OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN COSTA RICA TO THE YEAR 2030

Briana Kristey Espinoza Barboza (briana.espinoza@ucr.ac.cr)

Raudin Esteban Meléndez Rojas (raudin.melendez@ucr.ac.cr)

Lucía María Mora Ureña (lucia.moraurena@ucr.ac.cr)

Carlos Armando Páez Esquivel (carlos.perezesequivel@ucr.ac.cr)

Adriana María Solano Sandí (adriana.solanosandi@ucr.ac.cr)

Universidad de Costa Rica

(San José, Costa Rica)

Artículo de Investigación (pp. 1-26)

Recibido: Abril, 21, 2022- Revisado: Junio, 15, 2022- Aceptado: Junio, 30, 2022 - Publicado: Junio, 30, 2022

DOI: 10.5281/zenodo.7005824

Nota de los Autores

Briana Kristey Espinoza Barboza

Licenciada en Administración Pública con énfasis en Gestión de Banca y Finanzas Públicas (Universidad de Costa Rica, UCR). Bachiller y Diplomado en Administración Pública (UCR). CODIGO ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6262-7851>

Raudin Esteban Meléndez Rojas

Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad Católica de Costa Rica). Magíster Scientiae en Administración Pública (Universidad de Costa Rica, UCR). Licenciado, Bachiller y Diplomado en Administración Pública (UCR). Licenciado en Administración de Empresas con énfasis en Contaduría (Universidad de La Salle, Costa Rica). Contador Público Autorizado. Profesor Asociado de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Profesor de grado y posgrado a nivel nacional e internacional. Auditor Interno en la Municipalidad de Montes de Oca (San José, Costa Rica). Conferencista nacional e internacional. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5698-0907>

Lucía María Mora Ureña

Licenciada en Administración Pública con énfasis en Gestión de Banca y Finanzas Públicas (Universidad de Costa Rica, UCR). Bachiller y Diplomado en Administración Pública (UCR). Coordinadora de Gestión de Bienes y Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.), Costa Rica. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8968-4557>

Carlos Armando Páez Esquivel

Técnico Medio en Desarrollo de Software. Licenciado, Bachiller y Diplomado en Administración Pública con énfasis en Banca y Finanzas (Universidad de Costa Rica, UCR). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3730-6858>

Adriana María Solano Sandí

Licenciado, Bachiller y Diplomado en Administración Pública (Universidad de Costa Rica, UCR). Bachiller en Comercio y Negocios Internacionales (Universidad Nacional de Costa Rica). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0470-4454>



Resumen

El presente artículo se centra en el hecho de que la inversión extranjera directa (IED) es un factor estratégico de la política comercial de Costa Rica y de su plan de desarrollo económico y social. Por tal razón, el objetivo general se enfocó en la realización de un análisis prospectivo sobre la IED, con horizonte en el año 2030, un planteamiento que lleva a un proceso de diseño de políticas públicas con una visión de largo plazo. Metodológicamente, se basó en un enfoque de investigación cualitativo, con un diseño de investigación-acción. Para el análisis prospectivo se contó con la participación de varios expertos que brindaron su apoyo, a los fines de obtener los resultados pertinentes. El análisis prospectivo cubrió tres fases: obtención de la información básica, diseño de escenarios y construcción de una visión a futuro. Con la información procesada se definió un "Escenario Apuesta", en el cual se espera que Costa Rica mantenga un modelo de desarrollo económico basado en actividades de producción de bienes y servicios con valor agregado, con una oferta de exportación cada vez más diversificada y un clima de negocios favorable, que le permita competir como un actor comercial global cada vez más integrado, tanto en atractivo para la IED, como en lo que respecta a su inserción eficaz en las cadenas de valor. A partir de este escenario, se propusieron lineamientos de política pública para la atracción de inversión extranjera directa en el país, con miras al año 2030.

Palabras clave: prospectiva, inversión extranjera directa, políticas públicas, análisis prospectivo.

Abstract

This article focuses on the fact that Foreign Direct Investment (FDI) is a strategic factor in Costa Rica's trade policy and its economic and social development plan. That is why, the general objective focused on conducting a prospective analysis of FDI with a horizon of 2030, an approach that leads to a public policy design process with a long-term vision. Methodologically, it was based on a qualitative research approach, with an action-research design. For the prospective analysis, several experts participated who offered their support to obtain the pertinent results. The prospective analysis covered three phases: obtaining basic information, design of scenarios and a vision for the future. With the processed information, a "Bet Scenario" was defined, in which Costa Rica is expected to maintain an economic development model based on activities for the production of value-added goods and services, with an increasingly diversified export offer and a favorable business climate, which allows it to compete as an increasingly integrated global commercial actor, both in attractiveness for FDI, as well as its effective insertion in value chains. Based on this scenario, public policy guidelines were proposed to attract foreign direct investment in the country with a view to the year 2030.

Keywords: prospective, foreign direct investment, public policy, prospective analysis.

Introducción

Es un hecho que en el contexto de la economía global los países compiten por atraer inversión extranjera, para así lograr una inserción eficaz en el comercio mundial, elevando la tasa de inversión y participando en las cadenas de valor de diferentes sectores económicos. Todo ello constituye un factor de peso para alcanzar un crecimiento económico sostenido, mejorando así los indicadores de desarrollo y de bienestar de una sociedad. Sobre esto, los autores Mamingi y Martin (2018) señalan lo siguiente: "La IED ha sido fundamental para facilitar el crecimiento y la transformación económica en los países en desarrollo, incluidos los de la OECO, que han atraído grandes flujos de inversión en las tres últimas décadas" (p. 86).

En general, se admite que el impacto de la IED en los países es favorable desde el punto de vista macroeconómico y microeconómico, al generar un mayor ingreso de divisas, estimular los encadenamientos productivos al interior y exterior de los países, generar efectos de adaptación de tecnología y de derramamiento tecnológico, a la par de fomentar la formación y capacitación del capital humano, especialmente, del recurso humano calificado (Covarrubias, 2008).

Dentro de esta orientación hacia el mercado global, Costa Rica es un actor económico cada vez más integrado en el comercio mundial, tanto en el nivel de importaciones y exportaciones de bienes y servicios, como en su incorporación al mercado financiero mundial y a la atracción de IED. Adicionalmente, el país está inserto en algunas cadenas globales de valor que vinculan estrechamente su economía con sus principales socios comerciales. Se trata de un proceso dinámico de adaptación al modelo económico

globalizado, del cual se generan algunos de los factores de causa y efecto que pueden contribuir potencialmente a elevar el desarrollo económico y social del país. Al respecto, el Banco Mundial (2013) señala que:

(...) en las últimas dos décadas el país ha escalado exitosamente en las cadenas globales de valor, donde las exportaciones de bienes tradicionales ha caído favoreciendo las exportaciones de bienes de mayor valor; y, desde el DR-CAFTA, la composición de los flujos de inversión ha cambiado considerablemente con un incremento en la participación de la inversión en servicios, el cual parece surgir mayormente de la liberalización del sector de las telecomunicaciones a raíz del acuerdo. (p. 10)

Desde los años ochenta, los gobiernos y agentes económicos costarricenses impulsaron un modelo de desarrollo económico basado en la apertura comercial y otras reformas macroeconómicas, de la misma manera que ocurrió en la mayoría de las naciones latinoamericanas. Estos cambios significaron alinearse con la exigencia de generar una mayor competitividad internacional en cada nación y en cada bloque de integración regional y subregional. Uno de los aspectos claves de la competitividad es, precisamente, la creación de un entorno de

negocios e inversiones que tenga la capacidad de atraer flujos de inversiones extranjeras, especialmente, en sectores productivos de bienes y servicios con valor agregado.

A partir de las reformas macroeconómicas de los años ochenta y noventa del siglo XX y con la inserción del país en acuerdos de integración comercial, se ha logrado incrementar la IED en el sector manufacturero de tecnología media y alta, con una destacada participación de la producción y exportación de dispositivos médicos (Basco, 2010; Gamboa, 2017; Gómez, Zollezzi y Monge, 2018).

Todo ello se ha realizado en el marco de una serie de políticas que tienen el propósito expreso de fomentar la atracción de IED. De hecho, las mismas forman parte de los planes de desarrollo nacional y se componen de políticas dirigidas a la formación del capital humano, la aplicación de incentivos fiscales, requerimientos para que la IED propicie la integración productiva, el crecimiento económico inclusivo, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad y reduciendo la pobreza y la desigualdad (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, 2019, p. 45). En este sentido, destaca Gamboa (2017) la urgente necesidad de promover el encadenamiento de la producción nacional con la IED, a fin de mejorar su eficacia y productividad, sin limitarse solo a la generación del empleo de calidad (p. 38).

Para alcanzar estos objetivos en forma sostenible, Costa Rica requiere de una visión a largo plazo en cuanto a su capacidad de atraer IED, por lo cual se debe contemplar el escenario futuro idóneo para ello, dentro de una relación de equilibrio que fomente el desarrollo de todos los sectores económicos y sociales, de la mano con la tecnología, la innovación, la creatividad, la productividad y en armonía con el medio ambiente.

Desde esta perspectiva, se justifica ampliamente el análisis sobre los aspectos relevantes para la atracción de IED en el caso de Costa Rica, con miras a diseñar un modelo prospectivo que contemple dicha variable como factor relevante del desarrollo económico del país, sustentado en la aplicación de políticas públicas y estrategias orientadas a derivar beneficios socio-económicos a largo plazo, a partir del impacto generado por dicha inversión. A la luz de lo expuesto, surgió una inquietud investigativa orientada por las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo ha sido el desempeño de la IED en Costa Rica? ¿Sobre cuáles sectores ha tenido más efecto y relevancia?
- ¿Cuáles son las políticas públicas implementadas que han tenido más impacto para la atracción de IED en Costa Rica?
- ¿Cuáles son las variables y los actores públicos y privados claves que influyen en la atracción de inversión extranjera directa en el país?
- ¿Qué elementos deben considerarse en el diseño de lineamientos generales de políticas públicas de atracción de inversión extranjera directa en el país para el año 2030?

En atención a las preguntas antes formuladas, se planteó como objetivo general del trabajo realizar un análisis prospectivo sobre la inversión extranjera directa en Costa Rica con horizonte en el año 2030, con miras al fortalecimiento del diseño de políticas públicas en esta materia. En dirección al cumplimiento de dicho propósito se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Elaborar un diagnóstico sobre los principales aspectos económicos, políticos y jurídicos que han determinado la evolución de la inversión extranjera directa en Costa Rica en las últimas décadas.

- Describir las variables relevantes y los actores públicos y privados influyentes respecto a la atracción de inversión extranjera directa en Costa Rica.
- Diseñar lineamientos generales de política pública para la atracción de inversión extranjera directa en Costa Rica, mediante un análisis prospectivo que arroje un escenario futuro deseable en esta materia para el año 2030.

La estructura del artículo incluye, en primer lugar, los fundamentos teóricos que guiaron la investigación, a continuación de lo cual, se exponen los aspectos metodológicos del estudio. Seguidamente se presentan los hallazgos del proceso investigativo, conjuntamente con el análisis de los mismos. Por último, se incluyen unas consideraciones finales, a manera de conclusión, con respecto a esta investigación.

Fundamentos Teóricos

El análisis planteado en esta investigación se sirve de dos grandes bloques teóricos para su abordaje e instrumentalización. El primero está relacionado con la definición de la inversión extranjera directa y sus factores determinantes. El segundo se refiere a la teoría que le da sustento al análisis prospectivo. Se hará una breve referencia a ambos bloques o constructos teóricos.

Inversión Extranjera Directa

García y López (2020) definen la IED como la inversión que una persona (física o jurídica) extranjera realiza en un país con el objetivo de establecer actividades económicas de largo plazo (p. 6). Existen dos tipos de inversiones que pueden realizar agentes económicos de un país en otro. El primero es inversión de portafolio, esto es, inversiones en activos de renta fija, como los bonos gubernamentales o renta variable, así como las

acciones, en el mercado financiero o bolsas de valores, donde el agente comprador no tiene control de la gestión de la empresa en la que invierte y se puede desinvertir fácilmente en el corto plazo (García y López, 2020).

El segundo tipo son las inversiones extranjeras directas (IED), en las cuales el agente de otro país, generalmente una empresa, invierte un determinado monto de capital para realizar actividades económicas, lo que puede adoptar varias figuras, tales como, la constitución de una nueva compañía, el aumento de la capacidad o la relocalización de una empresa. Por estas vías, el inversor adquiere el derecho a ejercer algún grado de control sobre la gestión de la misma. Son inversiones pensadas a largo plazo (García y López, 2020).

Existen diferentes maneras de calificar y medir la IED, entre ellas, utilizando los flujos de inversión en un período específico, usando el stock o inversiones acumuladas por las empresas multinacionales en un determinado país; o mediante las ventas entre las filiales de dichas empresas, durante un período específico. Los dos primeros indicadores reflejan flujos o stocks de inversión, mientras que las ventas de las empresas afiliadas reflejan el flujo de bienes y servicios. Estas mediciones de la IED son necesarias para determinar la importancia relativa de la actividad de las multinacionales en un país (Borga, 2021).

Los principales determinantes de la IED se relacionan con las variables macroeconómicas del país que aspira a captar dicha inversión, particularmente en lo que respecta al desempeño de algunos sectores económicos con potencial de atraer inversión extranjera. En el comportamiento de la IED influyen variables macroeconómicas tales como: la tasa de inflación, el tipo de cambio y el riesgo-país. También es significativa la influencia

del régimen jurídico en cuanto a derechos de propiedad y leyes sobre inversiones extranjeras, muchas de ellas abarcadas en tratados de libre comercio o de integración regional o subregional y en acuerdos bilaterales entre países.

De igual manera, el clima de negocios de un país es un determinante relevante de la IED, el cual recoge diversos indicadores relacionados con los trámites de registro y contratos de empresas, permisología y normas estatales, entre otros aspectos, a través de los cuales se mide qué tan fácil o difícil es hacer negocios e invertir en un determinado país. También influye el nivel de competitividad del mismo, variable que guarda una relación directa con las posibilidades de atraer las referidas inversiones (García y López, 2020).

Desde el punto de vista de la estructura del capital invertido, la IED puede ser horizontal o vertical. Sánchez Navarro (2013) señala que la primera consiste en la duplicación de actividades locales de un país en el territorio de otro, con el fin de localizar la producción lo más cerca posible de los consumidores o clientes, para así reducir costos de transporte. Se denomina IED en busca de mercado. Por su parte, la IED vertical alude a la distribución geográfica de las actividades empresariales por funciones o por etapas, con el fin de aprovechar costos más bajos en diferentes países. Conlleva una fragmentación de la producción entre países y supone la integración productiva internacional. Se denomina IED en búsqueda de eficiencia y es la que da origen a las cadenas globales de valor (BID, 2018). En Costa Rica se encuentran ambos tipos de IED, adquiriendo formas como las que se indican a continuación.

- **Fusiones y adquisiciones:** una de las principales formas que adopta este tipo de inversión son los denominados "joint venture", definidos por Monge (2014) como un contrato

de cooperación empresarial para el desarrollo de uno o varios negocios, mediante operaciones de cooperación recíproca, buscando un fin común.

- **Greenfield:** son aquellas inversiones en las cuales se instala una operación completamente nueva en el país. Implica la construcción de una instalación, por ende, la inversión aumenta el stock de bienes del país y contribuye a la formación de nuevo capital, representado en infraestructura, maquinaria y equipo (Ronderos, 2010, p. 77).
- **Brownfield:** tiene lugar cuando una entidad compra o arrienda una instalación existente para comenzar una nueva producción; las empresas pueden considerar este enfoque como un gran ahorro de tiempo y dinero, ya que no hay necesidad de seguir los pasos de construir una nueva infraestructura (Ronderos, 2010, p. 78).
- **Formas no accionarias:** tales como franquicias, licencias, contratos de producción y alianzas estratégicas (Monge, 2014).

Análisis Prospectivo

Para Medina y Ortegón (2006), la prospectiva hace referencia a:

(...) un proceso de anticipación y exploración de la opinión experta proveniente de redes de personas e instituciones de gobierno, la empresa y las universidades, en forma estructurada, interactiva y participativa, coordinada y sinérgica, para construir visiones estratégicas de la ciencia y tecnología y su

papel en la competitividad y el desarrollo de un país, territorio, sector económico, empresa o institución pública. (p. 85)

Merello (1973) analiza el concepto desde un enfoque social, destacando que el "propósito de la perspectiva es construir un modelo de sociedad futura mediante la anticipación de nuevas configuraciones, elaboradas y discutidas por todos, que satisfagan tanto las aspiraciones que motivan a los hombres como las exigencias técnicas imprescindibles para esos logros" (p.11).

Por su parte, Gómez (2010) señala que otra definición importante es la provista por el filósofo francés Gastón Berger, a quien se le reconoce ser uno de los primeros creadores del término "prospectiva". Según este filósofo, se entiende la prospectiva como una nueva disciplina que tiene el objetivo de determinar las problemáticas que puede llegar a enfrentar el ser humano en el futuro, a partir del análisis de su presente. Lo más relevante del análisis prospectivo es el diseño de planes racionales y estrategias para la buena organización de la sociedad.

A todas las definiciones anteriores, Miklos (2007) hace el aporte de destacar conceptos como creatividad, análisis, deseos y condiciones actuales. Todo esto, para hacer ver que en los análisis de este tipo, la opinión humana y el conocimiento propio de la persona que hace la investigación son en un alto porcentaje, parte del resultado final o del escenario que se plantea como optimista. Los análisis prospectivos tienen cierto grado de objetividad, pero también son subjetivos.

Dentro de toda la evolución de los estudios del futuro y del concepto de prospectiva, existen varias instituciones que se han preocupado por formar a la sociedad acerca de análisis futuros y el

planteamiento de escenarios, entre éstas se encuentran: la Universidad de Tamkang, en Taiwán; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la Australian Commission for the Future Ltda., del gobierno australiano; la Fundación Javier Barros Sierra, en México; el Proyecto Modelo Mundial Latinoamericano Bariloche, en Argentina; y la Asociación Mundial de Prospectiva Social, en África.

Existen varias escuelas de pensamiento enfocadas en el análisis prospectivo, cada una con sus respectivas etapas de análisis; las cuales no se explican en detalle en este documento. Las etapas de análisis prospectivo utilizadas en esta investigación se muestran en el apartado de hallazgos.

Enfoque Metodológico

La investigación adoptó un enfoque de tipo cualitativo, el cual, "utiliza la recolección de datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación" (Hernández et al., 2014, p. 4). Entre las principales características de este enfoque se destaca la importancia que se le da a la interacción entre individuos, grupos o colectivos durante la investigación. La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes. Son las opiniones de estos actores, contrastados con una base teórica, las que sirven de medición o parámetro, lo que al final da los resultados en una investigación de este tipo (Hernández et al., 2014, p. 8). También resultan de interés las interacciones entre individuos, grupos y colectividades" (Hernández et al., 2014, p. 9). Para el análisis de los datos recabados en el análisis prospectivo, se utilizaron las herramientas de software libre MICMAC y MACTOR.

Por su parte, el diseño de investigación seleccionado fue el de investigación-acción. La base de este tipo de diseño es comprender y resolver problemáticas complejas que se relacionan con una colectividad o grupo y el ambiente en el que éste se desarrolla (Hernández et al, 2014, p. 496).

A continuación, se describen brevemente las categorías de análisis utilizadas en el estudio, los participantes del mismo y las fases o etapas metodológicas para la discusión y análisis de los resultados.

Categorías de Análisis

Dado que el enfoque de investigación utilizado fue de carácter cualitativo, se procedió a la definición de las categorías de análisis del estudio. De acuerdo a Gomes (2003, como se cita en Briceño e Hidalgo, 2019), una categoría es un concepto que agrupa elementos con características comunes o que se relacionan entre sí. En tal sentido, en el estudio se adoptaron categorías que se consideran ejes centrales alrededor de los cuales

se aglutinan los elementos relevantes respecto a la atracción de la IED. Las categorías de análisis consideradas pertinentes para esta investigación fueron las siguientes:

- Condiciones económicas para la atracción de IED.
- Planificación para la atracción de IED.
- Alianzas y cooperación.
- Recursos humanos y tecnológicos.
- Clima de negocios.

Participantes del Estudio

De acuerdo a la metodología propuesta por Stringer (1999, como se cita en Hernández et al., 2014), para efectos de esta investigación se realizó una consulta a expertos y especialistas en el área, utilizando el método Ábaco de Régnier. Por motivos de confidencialidad, solamente se mencionan las iniciales de los nombres y apellidos de los informantes, así como su formación académica. Estos datos se incluyen en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Expertos y Especialistas Participantes en la Investigación

Iniciales de los Informantes	Formación Académica
F.B	Máster en Derecho Económico y Comercio Internacional y Doctorado en Derecho.
C. C	Licenciado en Ciencias Políticas y Máster en Administración de Negocios con Énfasis en Gerencia.
D. R,	Licenciado en Administración Pública y Máster en Desarrollo Emprendedor e Innovación.
V.S	Máster en Comercio y Mercado Internacional.
G. N	Licenciada en Administración Aduanera y Comercio Exterior y Máster en Gestión Educativa.
R. C	Máster en Economía.
S. Z	Máster en Economía y Finanzas.
A. C	Máster en Economía por Investigación.
V. C	Máster en Gerencia y Negocios Internacionales.
C.R	Máster en Comercio Exterior y Negocios Internacionales.
F. C	Licenciado en Economía.
J. A	Máster en Economía.

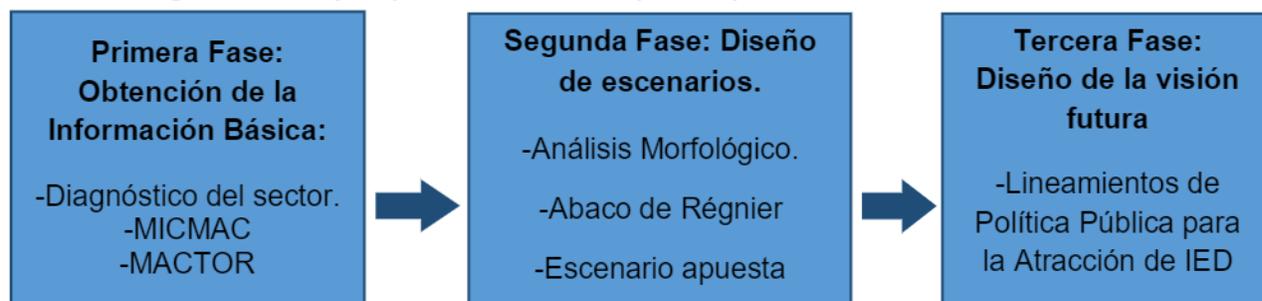
Fuente: Espinoza et al. (2022).

Hallazgos

La metodología del análisis prospectivo contempla tres fases. La primera fase, obtención de la información básica, está conformada por tres etapas: diagnóstico del sector, diseño del MICMAC y diseño del MACTOR. La segunda fase, diseño de

escenarios, abarca tres etapas: análisis morfológico, aplicación del Ábaco de Regnier y diseño del Escenario Apuesta. En la tercera fase, diseño de la visión futura, se elaboran los lineamientos de política deseados en el futuro (Figura 1).

Figura 1: Fases y Etapas del Análisis Prospectivo para la Atracción de IED en Costa Rica



Fuente: Espinoza et al. (2022).

Primera Fase: Obtención de la Información Básica

Etapas 1: Diagnóstico del Sector

En el diagnóstico se identifican, en primer lugar, los actores institucionales públicos, privados o público-privados de Costa Rica, que se consideran los más relevantes en cuanto a tomar decisiones, diseñar y dirigir políticas y estrategias en torno a la posibilidad de la atracción de IED para el país. Por otra parte, el diagnóstico también supone poner en contexto algunas características de la economía costarricense y el desempeño de la IED en los últimos 10 años.

Actores Institucionales.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX).

Es el "encargado de definir y dirigir la política externa e inversión extranjera del país" (Monge y Rivera, 2020, p. 14). Su objetivo principal es consolidar la inserción inteligente de Costa Rica en

la economía mundial, manteniendo objetivos de crecimiento económico y bienestar social (Monge y Rivera, 2020).

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Fue concebido para concentrar en una sola organización las funciones de la Corporación de Zonas Francas, el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y el Consejo Nacional de Inversiones (Monge y Rivera, 2020, p. 14).

Coalición Costarricense de Iniciativa de Desarrollo (CINDE).

Nace de la iniciativa por parte de un grupo de empresarios, académicos y otros líderes, a principios de los años ochenta, preocupados por el futuro de Costa Rica, pues el modelo de crecimiento económico estaba estancado. La intención era generar las políticas y estrategias que permitieran superar el limitado modelo agroexportador, alineado con la política de

sustitución de importaciones, prevaleciente en los años sesenta y setenta (Monge y Rivera, 2020).

Para la década de los ochenta, se orientó el modelo de desarrollo hacia la apertura comercial, como respuesta a la crisis económica de esos años. El modelo se orientó hacia la exportación de bienes y servicios no tradicionales a mercados fuera de Centroamérica. El objetivo fue una mayor integración de la economía costarricense en el mercado mundial, rompiendo, en el mediano y largo plazo, la limitación que presentaban sus mercados tradicionales (Monge y Rivera, 2020, p. 10). Al mismo tiempo, se redujo la alta dependencia de los productos tradicionales, como café, banano, azúcar y carne, en la generación de divisas (COMEX, 2012, p.155).

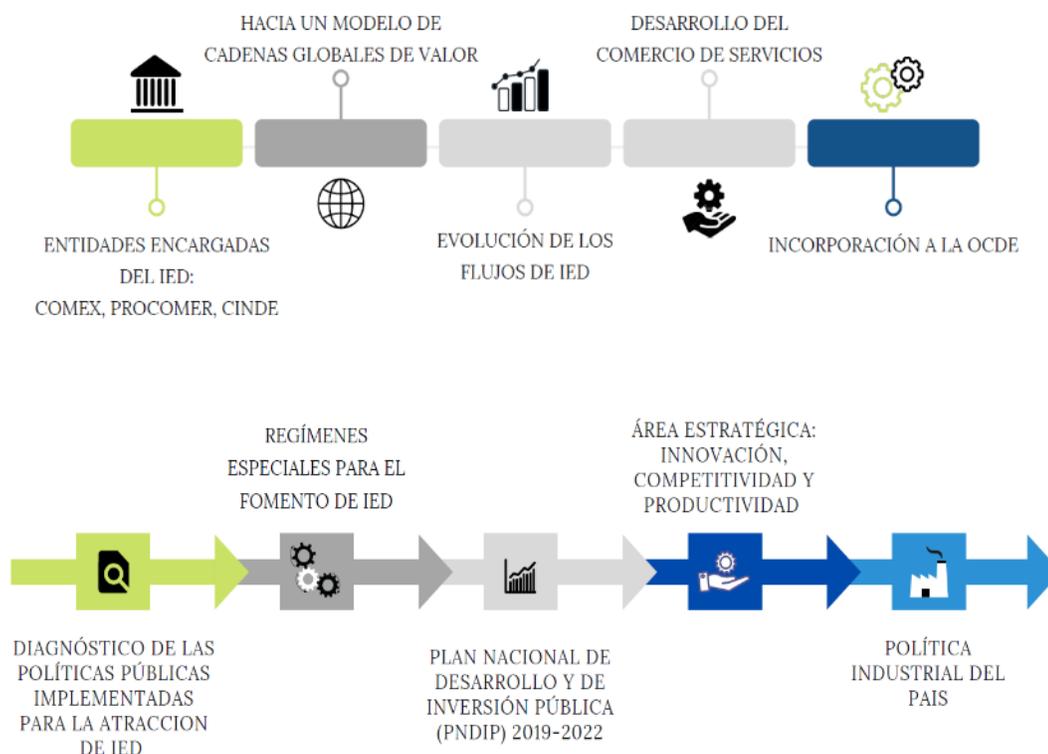
De esta forma, Costa Rica dirigió su política comercial a la integración con el comercio mundial y avanzó hacia un modelo de apertura económica, a través de la liberación del comercio, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, lo que permitió la competencia en mercados anteriormente cautivos por empresas del Estado, promoviendo la atracción de IED y la diversificación de la oferta exportable de productos no tradicionales (Monge y Rivera, 2020, p.6).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el CINDE, a partir del trabajo conjunto de las organizaciones que la conforman, ha propiciado que el país haya logrado encaminarse hacia un modelo de crecimiento económico basado en

desarrollar cadenas globales de valor y de diversificación de sus exportaciones.

Desde otra perspectiva del ámbito institucional, se puede decir, aunque falta mucho por hacer, que los diferentes gobiernos centrales de Costa Rica en las últimas dos décadas, han realizado un trabajo positivo en el diseño y promoción de políticas que han significado aumentar las posibilidades de atraer al país IED con alto potencial para generar encadenamientos industriales y exportaciones de bienes y servicios con mayor valor agregado.

Al igual que el Ejecutivo, el Poder Legislativo ha respondido con la creación de instrumentos jurídicos necesarios para generar un entorno protegido a las IED, en el cual las mismas están respaldadas con la aprobación de acuerdos de integración y de libre comercio, como el CAFTA-DR. Además, el Poder Legislativo apoya la participación del país en los organismos internacionales que regulan la materia de inversiones extranjeras, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la cual Costa Rica se adhirió el mismo año de su creación, en 1994; y organismos que eliminan restricciones para atraer IED, como lo es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual el país ingresó a partir de mayo de 2021. En el sentido de lo expuesto en este apartado, la Figura 2 muestra la interrelación entre actores institucionales en el sector de la IED en Costa Rica.

Figura 2: Sector de Inversión Extranjera Directa en Costa Rica

Fuente: Espinoza et al. (2022)

La Economía de Costa Rica y el Desempeño de la IED.

Con base en información estadística del Banco Mundial (2022) y del Banco Central de Costa Rica (BCCR, 2022), se puede señalar que el país exhibe una situación de estabilidad macroeconómica. Las tasas de inflación se sitúan por debajo de 3% en la última década, siendo de 0,72% en 2020 y de 1,34% en 2021. El PIB rondaba los 61,5 mil millones de dólares en 2020, con un ingreso per cápita de \$12.141. Aunque en este año el PIB decreció en -4,1%, debido fundamentalmente a los efectos de la pandemia por Covid-19, en 2021 la economía costarricense recuperó la senda de crecimiento a un ritmo de 7,6%, proyectándose un crecimiento de 3,9% para 2022.

Lo que no deja de generar preocupación es la depreciación del tipo de cambio, con su efecto encarecedor de los bienes y servicios terminados y materias primas e insumos importados. Desde el año 2016, en el cual, el tipo de cambio promedió 548,18 ₡/\$, hasta finales de 2021, cuando cerró en 639,06 ₡/\$, la tasa de depreciación acumuló 16,6%. Por otra parte, más allá de su reciente y eventual mejora, el déficit fiscal confrontado por el gobierno, dadas sus consecuencias económicas y sociales, sigue siendo el problema más agudo de resolver.

En un horizonte de tiempo de una década, las exportaciones de bienes y servicios, como porcentaje del PIB, disminuyeron desde 32,8% en 2010 hasta 31,5% en 2020, habiendo escalado en 2015 hasta 34,0%. La tasa de inversión, como

porcentaje del PIB, se situó en 19,8% en 2010, pero disminuyó hasta 16,6% en 2020. Cuando se toma en cuenta la IED como porcentaje del PIB, ésta alcanzó un máximo de 8,3% en 2007, pero luego disminuyó ostensiblemente y en 2020 representó el 3,4% (Banco Mundial, 2022).

En 2010, la IED de Costa Rica fue de 1907 millones de dólares, repuntando en los siguientes años hasta alcanzar un máximo de 3.242 millones de dólares en 2014, para luego disminuir paulatinamente hasta 2.103 millones de dólares en 2020, lo que representó una caída de -22,7% respecto a la IED de 2019, que fue de 2719 millones de dólares (CEPAL, 2021). En general, las exportaciones, la inversión doméstica y la IED se vieron afectadas por la pandemia del Covid-19. El riesgo país, una medida de la prima de riesgo de invertir en Costa Rica, a pesar de estar estabilizado en torno a los 4-5 puntos básicos, desde 2021 (5% de prima de riesgo), se encuentra en un nivel que califica a Costa Rica como una nación con cierto nivel de alto riesgo para invertir (Gudiño, 2021).

Por otra parte, Costa Rica no está entre las naciones que brindan un clima de negocios con mayores facilidades. En el último ranking "Doing Business", elaborado por el Banco Mundial, el país ocupó la posición 74 entre 190 países. Las mayores dificultades para los negocios y las inversiones se observan en lo relativo a la apertura de un negocio, protección de inversionistas minoritarios, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencias (Banco Mundial, 2020).

De la misma manera, en el ranking de competitividad internacional, elaborado por el World Economic Forum (WEF), el cual mide qué tan competitivos son los países, Costa Rica ocupó la posición 62 entre 141 naciones (WEF, 2019), revelando que el país todavía tiene un largo camino por recorrer para mejorar su competitividad. Entre los indicadores usados para medir la

competitividad a los efectos de este ranking, figuran calidad institucional, salud y educación primaria, educación superior y entrenamiento, desarrollo del mercado financiero, infraestructura, innovación, entorno macroeconómico, tamaño y eficiencia del mercado, entre otros,

En lo que concierne a los incentivos para la atracción de inversión extranjera directa, la legislación costarricense identifica el establecimiento de tres regímenes especiales que brindan incentivos a la atracción, los cuales son: el régimen de perfeccionamiento activo, el devolutivo de derechos y el de zonas francas; siendo este último el que ha reportado mayores beneficios a la economía nacional.

Etapa 2. Análisis de la Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Asociada a una Clasificación (MICMAC)

Dentro de la técnica de análisis estructural mediante el Método MICMAC, siguiendo la metodología de Godet (2007), se procede, en primer lugar, a la enumeración de un conjunto de variables que caracterizan al sistema investigado (tanto las variables internas, como las externas al ámbito en estudio), luego se establecen las relaciones entre las variables, se clasifican en los planos directos, indirectos y potenciales y se interpretan los resultados.

Selección de Variables.

Con la ayuda de expertos, mediante la técnica de grupos focales, se identificaron inicialmente un total de 44 variables. Las variables clave seleccionadas a partir del criterio de los expertos para esta investigación fueron 36, según se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Variables para el análisis MICMAC

Número	Variable
1	Índice de Precios al Consumidor
2	Tasa de Empleo
3	Tasa de Interés
4	Incentivos de Inversión
5	Apertura Comercial
6	Encadenamientos Productivos
7	Institucionalidad Pública
8	Alianzas Público Privadas
9	Coordinación Interinstitucional
10	Calidad de la Burocracia
11	Seguridad Jurídica
12	Producto Interno Bruto
13	Índice de Precios al Productor de la Manufactura
14	Déficit Fiscal
15	Agenda Política
16	Impuestos
17	Clima de Negocios
18	Cooperación Internacional
19	Balanza Comercial
20	Bancarización
21	Tipo de Cambio
22	Deuda Externa
23	Deuda Interna
24	Riesgo País
25	Facilitación del Comercio
26	Corrupción
27	Voluntad Política
28	Conflictos Internos
29	Formación de Capital Humano
30	Acceso a Materias Primas
31	Infraestructura de Telecomunicaciones
32	Acceso a Mercados
33	Cadenas Globales de Valor
34	Integración Regional
35	Avances Tecnológicos
36	Infraestructura del Comercio

Fuente: Espinoza et al. (2022).

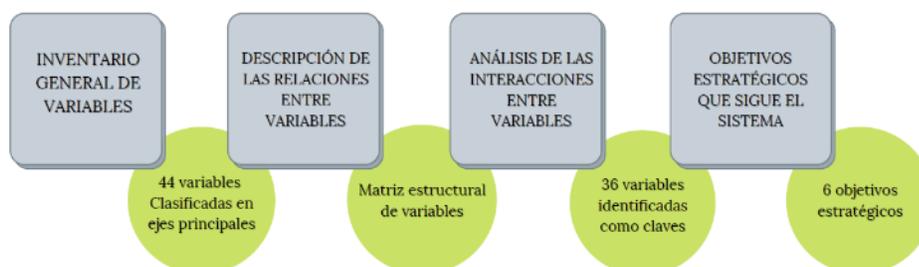
El valor agregado que aporta la presente herramienta es que permite entender la dinámica

del sistema en su conjunto y, en este sentido, lograr priorizar aquellas variables más influyentes o

dependientes del objeto de estudio en cuestión. Estos resultados son de gran valor ya que con ellos se definirán los objetivos alrededor de los cuales se analiza el juego de actores, y al mismo tiempo,

permite priorizar elementos entre una lista extensa de variables importantes. En la Figura 3 se resume el análisis MICMAC realizado en esta investigación.

Figura 3: Etapa 2. Análisis MICMAC



Fuente: Espinoza et al. (2022).

Etapa 3. Análisis MACTOR: Actores, Objetivos, Resultados de Fuerza

Según Godet (2007), el método MACTOR (Método, Actores, Objetivos, Resultados de Fuerza), busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de

posturas y de objetivos asociados (p. 69). Esta información, junto con los resultados del análisis estructural, viene a conformar el soporte para la formulación de escenarios y estrategias, a fin de propender hacia el futuro deseable. En primer lugar, se identificaron 33 actores, que se muestran en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Actores Utilizados en el Análisis MACTOR

Número	Actor
1	Asamblea Legislativa
2	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
3	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
4	Ministerio de Hacienda
5	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
6	Ministerio de Salud
7	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
8	Ministerio de Educación Pública
9	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
10	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
11	Instituto Costarricense de Electricidad
12	Instituto Nacional de Aprendizaje
13	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
14	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
15	Asociación de empresas de Zonas Francas de Costa Rica

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Cuadro 3: Actores Utilizados en el Análisis MACTOR (Continuación)

Número	Actor
16	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
17	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
18	Consejo Promoción de la Competitividad
19	Banco Interamericano de Desarrollo
20	Banco Mundial
21	Banco Centroamericano de Integración Económica
22	Corporación Andina de Fomento
23	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
24	Cámara de Industrias de Costa Rica
25	Cámara de Exportadores de Costa Rica
26	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
27	Cámara de Comercio Exterior
28	Consejo Consultivo de Comercio Exterior
29	Consejo Nacional de Facilitación del Comercio
30	Banco Central de Costa Rica
31	Organización Mundial de Aduanas
32	Organización Mundial del Comercio
33	Fondo Monetario Internacional

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Para cada uno de los actores, se definió su fecha de creación, descripción, y sus principales objetivos, proyectos y programas. Posteriormente, se realizó el análisis de retos estratégicos y objetivos asociados, para definir luego la matriz de posiciones, la cual permite conocer el posicionamiento de cada actor respecto a cada objetivo: opuesto, neutro, indiferente o favorable.

Los objetivos estratégicos que se plasmaron en el análisis MACTOR, con ayuda de la información obtenida en el MICMAC y del aporte de expertos, son los siguientes:

- a. Fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas para la obtención de beneficios en conjunto.
- b. Fomentar la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales, como

herramientas para la facilitación del desarrollo de inversiones.

- c. Propiciar la estabilidad y continua mejora de las condiciones del entorno con el fin de mejorar el clima de inversión en el país.
- d. Alinear la visión de apertura comercial, como hilo conductor de las acciones de gobierno relacionadas al tema de inversión.
- e. Lograr que los cambios políticos fomenten mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.
- f. Procurar una revisión periódica y análisis de los elementos macroeconómicos de atracción de inversión al país, con el fin de asegurar su alineación según las necesidades del sistema.

De acuerdo con las diferentes matrices que arrojó la herramienta MACTOR, es posible

identificar las siguientes conclusiones sobre el juego de actores:

- a. En la matriz de posición simple (1MAO) se identifica la poca o nula existencia de desacuerdos para la obtención de los objetivos propuestos, lo que significa que hay vínculos entre actores que se pueden convertir en alianzas beneficiosas para el sistema. El objetivo de mayor acuerdo según esta matriz es "Fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas, para la obtención de beneficios en conjunto".
- b. Con respecto a la valoración de posición de actor por objetivos y en complemento a la matriz anterior, todas las posturas de los actores son favorables a los objetivos. Sin embargo, se destaca el caso de la Organización Mundial de Aduanas que no tiene incidencia en objetivos.
- c. El actor con mayor influencia directa e indirecta sobre los demás actores es la Organización Mundial del Comercio. Y el actor con mayor dependencia de los demás actores en este análisis es el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones.
- d. Es importante destacar la posición de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, que es el único actor autónomo, por ende, aporta al sistema, sin embargo, no presenta influencia ni dependencia de otros actores.
- e. El sistema no presenta ninguna divergencia entre los actores y los objetivos, esto se debe a la naturaleza de los mismos, ya que se plantean desde la mejora del desempeño de los actores.
- f. Los objetivos "Propiciar la estabilidad y mejora continua de las condiciones del entorno, con el fin de mejorar el clima de inversión en el país" y "Fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas para la obtención de beneficios en conjunto" son los

que tienen el resultado más bajo en el plano de distancia neta entre objetivos, por ende, tienen mayor posibilidad de realizarse, esto se debe a que es más sencillo que los actores lleguen a consensos para cumplir dichos objetivos.

- g. Siguiendo la lógica anterior, los objetivos "Alinear la visión de apertura comercial, como hilo conductor de las acciones de gobierno relacionadas al tema de inversión" y "Fomentar la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales, como herramientas para la facilitación del desarrollo de inversiones" son los más difíciles de cumplir y los que tienen mayor complejidad en cuanto a los acuerdos entre actores.

La interpretación de los resultados obtenidos anteriormente de los gráficos del análisis MACTOR, en conjunto con lo destacado del análisis de variables MICMAC, brinda la información necesaria para elaborar hipótesis de comportamiento futuro, que fueron analizadas por expertos con ayuda de la herramienta Ábaco de Régnier y que se muestran en el siguiente apartado de la investigación. Una vez obtenidos estos resultados, se plantearon los escenarios para el sistema de Atracción de Inversión Extranjera Directa en Costa Rica.

Segunda Fase: Diseño de Escenarios

En esta fase se construyó un escenario apuesta, a partir del análisis morfológico de un conjunto de hipótesis de comportamiento futuro, las cuales fueron diseñadas por el equipo investigador y evaluadas por un conjunto de expertos, utilizando la herramienta denominada Ábaco de Régnier. A continuación, se detalla con mayor profundidad cada una de las etapas de esta fase.

Descripción del Método de Consulta de Expertos: Ábaco De Régnier

Según Godet (2000):

El ábaco de Régnier es un método original de consulta a expertos, diseñado en los años setenta por un médico francés, François Régnier, para interrogar a los especialistas y procesar sus respuestas, en tiempo real por correo, gracias a un voto basado en una escala de colores. (p. 90)

En la Figura 4 se muestra la escala cromática de decisión utilizada en la investigación.

Figura 4: Escala de Clasificación en la Aplicación del Ábaco de Régnier

RESPUESTA					NO RESPUESTA	
MUY PROBABLE	PROBABLE	NEUTRO	POCO PROBABLE	MUY POCO PROBABLE	VOTA EN BLANCO	RENUENCIA A PARTICIPAR
VERDE OSCURO	VERDE CLARO	AMARILLO	ROSADO	ROJO	BLANCO	NEGRO

Fuente: Espinoza et al. (2022) a partir de Godet (2000).

Debido a la situación de emergencia nacional provocada por la pandemia de Covid-19, se adaptó la metodología propuesta a consultas mediante reuniones virtuales, en las cuales se le expuso a los participantes las generalidades del trabajo de investigación, posteriormente, se presentaron las hipótesis que fueron clasificadas por cada experto y

luego se procesaron las respuestas y se completó la matriz. A continuación, se analizaron los datos y se discutieron las consideraciones finales, según lo indicado por cada uno de los participantes. En el Cuadro 4 se describen las hipótesis diseñadas, de acuerdo a los objetivos estratégicos previamente definidos.

Cuadro 4: Hipótesis de Comportamiento Futuro de Acuerdo a los Objetivos

Objetivo Estratégico	Hipótesis de comportamiento futuro
Objetivo 1. Fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas para la obtención de beneficios en conjunto.	<p>a. Se fomenta a nivel del sector público la importancia de establecer relaciones de diálogo con las entidades privadas para la obtención de beneficios en conjunto relacionados a la atracción, desarrollo y crecimiento de la IED.</p> <p>b. Existencia de alianzas público-privadas donde se desconoce su impacto en términos de valor público, como también poca o nula coordinación interinstitucional para la obtención de beneficios en conjunto.</p> <p>c. Falta de voluntad para el desarrollo o aplicación de herramientas que permitan la participación efectiva dentro de las instituciones, así como el encuentro de posiciones que persigan intereses individuales que no respondan al bienestar general.</p>
Objetivo 2. Fomentar la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para la facilitación del desarrollo de inversiones.	a. Aprovechamiento de las oportunidades que permiten los acuerdos comerciales para el establecimiento de mecanismos que faciliten la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para el desarrollo de inversiones.

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Cuadro 4: Hipótesis de Comportamiento Futuro de Acuerdo a los Objetivos (Continuación)

Objetivo Estratégico	Hipótesis de comportamiento futuro
	<p>b. Existencia de acuerdos de inversión entre países y bloques económicos comerciales sin su adecuada implementación, así como el desconocimiento de sus resultados reales.</p> <p>c. Visión comercial proteccionista que desfavorece la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para la facilitación del desarrollo de inversiones.</p>
<p>Objetivo 3. Propiciar la estabilidad y continua mejora de las condiciones del entorno con el fin de mejorar el clima de inversión en el país.</p>	<p>a. Evaluación continua de las condiciones del entorno tales como la formación de capital humano, el acceso a materias primas, el desarrollo de avances tecnológicos, y la continua mejora de infraestructura de telecomunicaciones y del comercio (puertos, aeropuertos y carreteras), con el fin de identificar oportunidades de continua mejora del clima de inversión en el país.</p> <p>b. Las condiciones del entorno presentan el mismo comportamiento actual.</p> <p>c. Existencia de un clima de inversión no favorable, así como condiciones que aumentan la brecha de rezago para la atracción de inversión extranjera directa al país.</p>
<p>Objetivo 4. Alinear la visión de apertura comercial como hilo conductor de las acciones de Gobierno relacionadas al tema de inversión.</p>	<p>a. Establecimiento de una hoja de ruta que alinee la visión de apertura comercial como hilo conductor de las acciones de Gobierno relacionadas al tema de inversión.</p> <p>b. Se mantiene un modelo de desarrollo económico del país a través de actividades de mayor valor agregado, una oferta de exportación cada vez más diversificada y un clima de negocios competente que le permite convertirse en un actor comercial global cada vez más integrado por medio de la IED y las cadenas globales de valor.</p> <p>c. Adoptar una visión proteccionista de política comercial como hilo conductor de las acciones de Gobierno.</p>
<p>Objetivo 5. Lograr que los cambios políticos fomenten mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.</p>	<p>a. Definición de una política pública con visión a largo plazo que desarrolle objetivos de forma integral para fomentar mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.</p> <p>b. Existencia de una política comercial sensible a las posiciones políticas de los gobiernos de turno.</p> <p>c. No existe continuidad de la visión comercial debido a la posición de cada gobierno de turno, situación que perturba el desarrollo de la política pública relacionada al tema de inversión.</p>
<p>Objetivo 6. Procurar la mejora de los elementos macroeconómicos de atracción de inversión al país con el fin de asegurar su alineación según las necesidades del sistema.</p>	<p>a. Establecer una revisión periódica y análisis de los elementos macroeconómicos para lograr estabilidad y propiciar que el país se coloque como un destino atractivo para la inversión extranjera directa.</p> <p>b. Utilización de variables macroeconómicas para el desarrollo de políticas que aseguren la alineación de objetivos según las necesidades del sistema de atracción de IED.</p> <p>c. Existencia de índices negativos en los elementos macroeconómicos de atracción de inversión tales como PIB, tasas de interés, tipo de cambio, déficit fiscal, impuestos, entre otros.</p>

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Análisis de Resultados

A continuación, en el Cuadro 5, se presentan los resultados derivados de la discusión de las

hipótesis de comportamiento futuro con la participación de expertos.

Cuadro 5: Resumen de Resultados de la Discusión de las Hipótesis de Comportamiento Futuro con Expertos

OBJETIVOS	HIPÓTESIS A						HIPÓTESIS B						HIPÓTESIS C					
	PARTICIPANTES EXPERTOS																	
	RC	SZ	AC	VC	CR	FC	RC	SZ	AC	VC	CR	FC	RC	SZ	AC	VC	CR	FC
Fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas para la obtención de beneficios en conjunto.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fomentar la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para la facilitación del desarrollo de inversiones.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Propiciar la estabilidad y mejora continua de las condiciones del entorno con el fin de mejorar el clima de inversión en el país.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Alinear la visión de apertura comercial como hilo conductor de las acciones de Gobierno relacionadas al tema de inversión.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Lograr que los cambios políticos fomenten mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Procurar la mejora continua de los elementos macroeconómicos de atracción de inversión al país con el fin de asegurar su alineación según las necesidades del sistema.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Posterior a la tarea de completar la matriz resumen, se analizaron los resultados obtenidos para cada uno de los objetivos. Cabe destacar que con el método aplicado se logró reducir la incertidumbre, estimando las probabilidades subjetivas de que en el futuro sucedan estas

diferentes opciones. Lo anterior se realizó con el fin de determinar cuál hipótesis de comportamiento futuro resulta más probable, según lo indicado por los expertos, lo cual se expone en el Cuadro 6. Finalmente, a partir de las hipótesis resultantes, se definió el Escenario Apuesta (Cuadro 7).

Cuadro 6: Hipótesis más Probables

Objetivo Estratégico	Hipótesis de Comportamiento Futuro
Objetivo 1. Fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas para la obtención de beneficios en conjunto.	Se fomenta a nivel del sector público la importancia de establecer relaciones de diálogo con las entidades privadas para la obtención de beneficios en conjunto relacionados a la atracción, desarrollo y crecimiento de la IED.
Objetivo 2. Fomentar la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para la facilitación del desarrollo de inversiones.	Aprovechamiento de las oportunidades que permiten los acuerdos comerciales para el establecimiento de mecanismos que faciliten la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para el desarrollo de inversiones.

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Cuadro 6: Hipótesis más Probables (Continuación)

Objetivo Estratégico	Hipótesis de Comportamiento Futuro
Objetivo 3. Propiciar la estabilidad y continua mejora de las condiciones del entorno con el fin de mejorar el clima de inversión en el país.	Evaluación continua de las condiciones del entorno tales como la formación de capital humano, el acceso a materias primas, el desarrollo de avances tecnológicos, y la mejora de infraestructura de telecomunicaciones y del comercio (puertos, aeropuertos y carreteras), con el fin de identificar oportunidades de mejora del clima de inversión en el país.
Objetivo 4. Alinear la visión de apertura comercial como hilo conductor de las acciones de Gobierno relacionadas al tema de inversión.	Se mantiene un modelo de desarrollo económico del país a través de actividades de mayor valor agregado, una oferta de exportación cada vez más diversificada y un clima de negocios competente que le permite convertirse en un actor comercial global cada vez más integrado por medio de la IED y las cadenas globales de valor.
Objetivo 5. Lograr que los cambios políticos fomenten mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.	Definición de una política pública con visión a largo plazo que desarrolle objetivos de forma integral para fomentar mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.
Objetivo 6. Procurar la mejora de los elementos macroeconómicos de atracción de inversión al país con el fin de asegurar su alineación según las necesidades del sistema.	Establecer una revisión periódica y análisis de los elementos macroeconómicos para lograr estabilidad y propiciar que el país se coloque como un destino atractivo para la inversión extranjera directa.

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Cuadro 7: Escenario Apuesta

Escenario Probable del Sector Atracción de Inversión Extranjera Directa en Costa Rica al Año 2030
<p>En el horizonte definido en el presente análisis prospectivo, se espera que Costa Rica mantenga un modelo de desarrollo económico basado en actividades de producción de bienes y servicios con medio y alto valor agregado, una oferta de exportación cada vez más diversificada y un clima de negocios favorable, que le permita competir como un actor comercial global cada vez más integrado, tanto en atractivo para la IED, así como su inserción eficaz en las cadenas de valor.</p> <p>Para ello, se desarrollará una política pública con visión a largo plazo, contemplando objetivos de forma integral para fomentar mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país. La cual, en primera instancia, fomenta a nivel del sector público la importancia de establecer relaciones de diálogo con las entidades privadas para la obtención de beneficios en conjunto.</p> <p>Esto, de la mano de la continua evaluación de las condiciones del entorno, tales como, la formación de capital humano, el desarrollo de avances tecnológicos y la mejora de infraestructura de telecomunicaciones y del comercio. Todo ello, junto a la revisión periódica y análisis de los elementos macroeconómicos para propiciar la estabilidad.</p> <p>Finalmente, es importante el aprovechamiento de las oportunidades que permiten los acuerdos comerciales para el establecimiento de mecanismos que faciliten la cooperación técnica entre países y bloques económicos comerciales como herramientas para el desarrollo de inversiones.</p>

Fuente: Espinoza et al. (2022).

Tercera Fase: Diseño de la Visión Futura

Propuesta de Lineamientos Generales de Política Pública para la Atracción de Inversión Extranjera Directa

Dado que se diseñó el escenario de comportamiento futuro deseado y los elementos que caracterizan al sector, se procedió a esbozar las opciones estratégicas que los tomadores de decisiones pueden considerar en el diseño de lineamientos generales de política pública, para la atracción de IED en Costa Rica al año 2030:

- **Política comercial:** modelo de desarrollo económico enfocado en la apertura comercial y atracción de IED.
- **Política pública:** fomento de mayor atracción y desarrollo de las inversiones en el país.
- **Alianzas público-privadas** como mecanismos de coordinación para la atracción de IED.
- **Condiciones del entorno:** atención a la crisis, tanto en el campo educativo, el llamado "apagón educativo", así como en las brechas de conectividad entre regiones del país, de infraestructura pública y la mejora del clima de negocios.
- **Movilidad logística** que busque hacer más eficiente, expedito, confiable y seguro el traslado de cargas y personas a lo largo del territorio nacional.
- **Elementos Macroeconómicos:** análisis de elementos macroeconómicos de atracción de IED según las necesidades del sistema.
- **Análisis de riesgos en el país:** existen riesgos provenientes del contexto internacional e interno que, de materializarse, podrían generar desvíos con respecto a las proyecciones del país. Estos desvíos serían resultado de la magnitud, dirección y permanencia de los cambios en las principales variables macroeconómicas. Esta variabilidad en los

riesgos afecta la rentabilidad de una inversión. Debido a la aversión al riesgo de los inversionistas, cabe anticipar que la rentabilidad esperada de una inversión deba guardar una relación directa con su riesgo: a mayor rentabilidad, mayor riesgo. Entre los principales riesgos internos, el BCCR (2020, p.48) identifica los siguientes:

- ✓ Menor crecimiento de la economía mundial.
- ✓ Intensificación en el corto plazo del conflicto político en Nicaragua.
- ✓ Deterioro de las finanzas del Gobierno Central en relación con lo proyectado.
- ✓ Acceso limitado a financiamiento externo por parte del Gobierno Central.
- ✓ Menor grado de ejecución de proyectos de inversión pública.
- **Calificadora de Riesgo:** Costa Rica no presenta modificación o actualización en cuanto a información sobre sus calificaciones y perspectivas de deuda soberana para el segundo trimestre de 2021, manteniendo su calificación B y perspectiva negativa. De acuerdo con el Consejo Monetario Centroamericano (2021), si la calificación del país sigue a la baja, puede traer varias consecuencias negativas lo que afecta la atracción de IED (p. 4).
- **Divulgación de Acuerdos Comerciales y Aprovechamiento de la Cooperación Técnica.**

Es necesario señalar el carácter esencial del liderazgo del Estado a través de su institucionalidad pública para el cumplimiento de las acciones estratégicas aquí propuestas, mediante una visión a largo plazo e integral de desarrollo, fomentando el uso de herramientas y plataformas digitales para la modernización del sector, así como el aprovechamiento de las oportunidades de

cooperación internacional; con el fin de procurar un ambiente más atractivo de inversión.

Consideraciones Finales

Esta investigación estuvo guiada por el propósito de identificar aquellos elementos claves a considerar por los tomadores de decisiones en la formulación de lineamientos de política pública, para la atracción de inversión extranjera directa en Costa Rica con una visión de largo plazo. Para alcanzar dicho propósito, se establecieron tres objetivos específicos como ruta de acción para la investigación, los cuales fueron alcanzados.

El estudio se apoyó en el desarrollo de un análisis prospectivo, basado en una estructura taxonómica de fases, etapas y actividades, que se centró en el diseño de un "Escenario Apuesta", para el cual se propusieron lineamientos generales de políticas públicas que podrán favorecer la atracción de inversión extranjera directa en un horizonte enfocado al año 2030

En cumplimiento del primer objetivo específico, se describió el sector de IED en el país mediante la realización de un diagnóstico sectorial. También se procedió a la revisión de las políticas públicas implementadas para la atracción de inversión extranjera directa al país. En tal sentido, Costa Rica avanzó hacia un modelo de apertura económica, a través de la liberación del comercio, lo que favoreció la atracción de IED. No obstante, presenta debilidades en cuanto a su clima de negocios, incluyendo su nivel de competitividad.

Producto del abordaje descrito, se concluyó que el país no cuenta con un régimen legal especial que se enfoque en la inversión extranjera de manera integral; sin embargo, en la legislación costarricense sí se identifica el establecimiento de tres regímenes especiales que brindan incentivos a la atracción, los cuales son: el régimen de perfeccionamiento activo, el devolutivo de

derechos y el de zonas francas; siendo este último el que ha representado mayores beneficios en la economía nacional.

Las acciones estratégicas contempladas principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (Área Estratégica de Articulación Presidencial denominada "Innovación, Competitividad y Productividad"), no han alcanzado los resultados deseados, como tampoco el conjunto complejo de políticas que caracterizan la actividad.

En atención al segundo objetivo específico del trabajo y en el marco del análisis prospectivo, fue necesaria la identificación de las variables y los actores claves que ejercen influencia sobre el sistema de atracción de IED en el país. Entre las variables destacan factores vinculados a las categorías de análisis: condiciones económicas, alianzas y cooperación y clima de negocios. En cuanto a los actores, emerge la Organización Mundial del Comercio como la instancia con mayor influencia directa, lo que destaca la relevancia de los vínculos externos.

En esta fase del análisis, se aplicaron las herramientas: MICMAC (análisis estructural), para establecer la relación de las variables de acuerdo con su nivel de influencia y dependencia; y MACTOR (Método, Actores, Objetivos y Resultados de Fuerza), el cual busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a los objetivos asociados. Ambos métodos permitieron identificar los elementos más importantes que interactúan en el sector, reduciendo la incertidumbre y facilitando el análisis y formulación de una base estructural para la toma de decisiones.

En cuanto a la valoración de las posiciones de los actores respecto a los objetivos, se aprecia que existe acuerdo entre los actores en torno al logro de los mismos. Sin embargo, los objetivos que

gozan de mayor consenso son: propiciar la estabilidad y mejora continua de las condiciones del entorno, con el fin de mejorar el clima de inversión en el país; y fortalecer las relaciones y el diálogo entre las entidades públicas y privadas para la obtención de beneficios en conjunto. Por lo tanto, resultan más fáciles de alcanzar y deben ser aprovechados para atraer flujos de IED.

Por su parte, entre los actores catalogados como dominantes se encuentran la Organización Mundial del Comercio, el Banco Central de Costa Rica, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial de Aduanas, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado y el Fondo Monetario Internacional. Se concluye lo anterior por cuanto dichos actores tienen una alta influencia y poca dependencia en el sistema.

En cuanto a los actores de enlace están representados por el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, la Cámara de Exportadores de Costa Rica, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), la Cámara de Industrias, la Asociación de empresas de Zonas Francas de Costa Rica, la Cámara de Comercio Exterior; debido a que tiene un papel preponderante en los procesos de toma de decisiones, y en el diseño y formulación de políticas públicas y estrategias para la atracción de IED para el país. Sin embargo, esto no desmerita el importante papel que cumple el resto de los actores que fueron utilizados en el análisis MACTOR, pues cada uno de ellos, desde su ámbito de acción, brinda un aporte valioso en esta dinámica.

Cabe destacar que en el desarrollo del análisis prospectivo, la etapa de análisis morfológico a través de la consulta a expertos,

utilizando el Ábaco de Régnier, debido a las limitaciones impuestas por la pandemia por COVID-19, fue realizado de forma completamente virtual. Sin embargo, se considera que esto representó un aporte importante para futuras investigaciones, al constituir una alternativa para llevar a cabo de manera exitosa la consulta a expertos.

Por último, con el desarrollo del tercer objetivo específico se da por concluido el análisis prospectivo mediante la construcción del escenario deseado y probable, así como el desarrollo de los elementos que deben ser considerados en el diseño de los lineamientos generales de política pública. Como parte del escenario apuesta, se espera que Costa Rica mantenga un modelo de desarrollo económico a través de actividades de mayor valor agregado, con una oferta de exportación cada vez más diversificada y un clima de negocios competente, que le permita competir como un actor comercial global cada vez más integrado por medio de la IED y las cadenas globales de valor. En consonancia con ello, se elaboró una guía de los principales aspectos a considerar por los tomadores de decisiones en relación con los retos y oportunidades que enfrenta el país en temas de inversión extranjera directa, esto, a partir de tendencias y experiencias que han venido evidenciando resultados positivos, pero, en este caso, bajo un panorama económico y social complejo. También, considerando las desventajas a nivel nacional presentes desde antes de iniciada la crisis sanitaria, y con un mundo gravemente afectado casi de manera simultánea.

Los resultados mostrados en este artículo, producto de la investigación realizada, pueden motivar futuras investigaciones y propuestas sobre la atracción de inversión extranjera directa en Costa Rica, permitiendo ampliar sus hallazgos y alcances.

Referencias

- Banco Central de Costa Rica. (2022). *Inversión directa, economía declarante, anual (por régimen)*. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadores-economicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%202183>
- Banco Mundial (2013). *Costa Rica A cinco años del CAFTA-DR: evaluación de los resultados iniciales en la economía costarricense*. http://www.sice.oas.org/tpd/usa_cafta/Studies/WBStudy_2013_s.pdf
- Banco Mundial (2020). *Doing Business. Midiendo las regulaciones para hacer negocios*. <https://archive.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/costa-rica#>
- Banco Mundial (2022). *Indicadores del desarrollo mundial. Banco de datos*. <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>
- Basco, A. (2010). *El impacto del RD-Cafta en el sector agropecuario de Costa Rica*. Trabajo de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía. https://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/398/0106_basco.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Borga, M. (2021). *Challenges in measuring FDI: Addressing them in the update of BPM6*. International Monetary Found. <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/challenges-measuring-fdi-maria-borga-fmi.pdf>
- Briceño, A. e Hidalgo, P. (2018). *Propuesta metodológica para la realización de un análisis prospectivo en la educación secundaria en Costa Rica al 2030* (Trabajo de grado). Universidad de Costa Rica. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/7285/1/42879.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2021*. Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf
- Consejo Monetario Centroamericano. (2021). *Informe de riesgo país*. <http://www.secmca.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-Riesgo-Pais-IIT2021.pdf>
- Covarrubias, I. (2008). *Comercio internacional e integración económica regional: el caso de la Comunidad Andina*. Trabajo de Ascenso para optar a la categoría de Profesor Asociado. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Venezuela.
- Gamboa, F. (2017). *Evolución de los flujos de CI de CR tras los tratados de libre comercio*. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/7783>
- García, P. y López, A. (2020). *La inversión extranjera directa. Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-inversion-extranjera-directa-Definiciones-determinantes-impactos-y-politicas-publicas.pdf>
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique-Prospektiker, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia. <http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>

- Godet, M. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique-Prospektiker, Instituto Europeo de Prospección y Estrategia. <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Godet2007.pdf>
- Gómez, S. (2010). *La planificación prospectiva: una oportunidad de las IES*. CEPES. <https://es.scribd.com/document/207425228/Monografia-Prospectiva-Sergio-Gomez-Castanedo>
- Gómez, A., Zolezzi, S. y Monge, F. (2018). *Gobernanza de la formulación e implementación de políticas públicas para las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica*. https://unctad.org/system/files/non-official-document/gsp2018_ppt027_Costa%20Rica_es.pdf
- Gudiño, R. (2021). *Costa Rica no reconquista la confianza de las calificadoras*. La Republica.net. <https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-no-reconquista-la-confianza-de-las-calificadoras>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Mamingi, N. y Martin, K. (2018). La inversión extranjera directa y el crecimiento en los países en desarrollo: el caso de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental. *Revista de la CEPAL (124)*, 85-106. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43461/1/RVE124_Martin.pdf
- Medina, J., y Ortegón, E (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5490>
- Merello, A. (1973). *Prospectiva: teoría y práctica*. http://www.wuranga.com.ar/images/recomendados/26_merello_prospectiva.pdf
- Miklos, T.; y M. E. Tello. (2007). *Planificación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendo_cbib/con4_uibd.nsf/124EE685AEA872BF05257E8800D98AB/\\$FILE/PLANEACION_PROSPECTIVA_MIKLOS_Y_TELLO_COMPLETO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendo_cbib/con4_uibd.nsf/124EE685AEA872BF05257E8800D98AB/$FILE/PLANEACION_PROSPECTIVA_MIKLOS_Y_TELLO_COMPLETO.pdf)
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2012). *Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial. Los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio*. <https://www.comex.go.cr/media/7687/inserci%C3%B3n-de-costa-rica-en-la-econom%C3%ADa-mundial-los-primeros-20-a%C3%B1os-en-el-sistema-multilateral-de-comercio.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2019). *Costa Rica. Plan nacional de desarrollo y de inversión pública del Bicentenario 2019-2022*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Costa%20Rica%20PNDIP%202019-2022.pdf>

- Monge, I. (2014). *Curso de derecho comercial*. Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Monge, R. y Rivera, L. (2020). *Costa Rica: un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores*. Editorial ULEAD. <https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/bitstream/handle/123456789/92/%e2%96%ba%e2%96%ba%20DOWNLOAD%20/%20DESCARGAR%20%e2%97%84%e2%97%84?sequence=1&isAllowed=y>
- Ronderos, C. (2010). Inversión extranjera y competitividad. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 4(2), 72-87. <https://www.redalyc.org/pdf/5118/511851324003.pdf>
- Sánchez Navarro, D. (2013). Determinantes de los flujos de inversión extranjera directa estadounidense a través de un modelo gravitacional con componente espacial: evidencia para algunos países latinoamericanos. *Ensayos sobre Política Económica*, 31(72), 35-50. <https://www.elsevier.es/es-revista-ensayos-sobre-politica-economica-387-pdf-X0120448313690081>
- World Economic Forum (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf