Construyendo capacidades institucionales para las políticas de desarrollo productivo: estudios de caso en Costa Rica*

Jorge Cornick y Alberto Trejos**

Descargo de responsabilidad

Los autores del presente documento tuvieron una marcada participación en la política y la formulación de políticas costarricenses durante muchos años, habiendo ocupado puestos oficiales y trabajado como consultores para diferentes gobiernos. Esto les aportó un conocimiento directo del proceso de formulación de políticas y de muchos de sus protagonistas claves. Si bien consideran que ese conocimiento profundo de los procesos analizados tiene ventajas obvias, también existe el riesgo de sesgos inducidos por esa misma proximidad. Por consiguiente, consideran apropiado informar al lector acerca de su perspectiva. Corresponde al lector decidir si tuvieron éxito o no, o en qué medida.

* Este trabajo fue publicado originalmente por el *Banco Interamericano de Desarrollo* y ha sido incluido en la actual edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso otorgado por la institución. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista del *Banco Interamericano de Desarrollo*, su Directorio Ejecutivo, o los países que representan. Copyright © Banco Interamericano de Desarrollo.

** Consejero Económico y Financiero, S.A. (CEFSA) y DRP y Consejero Económico y Financiero, S.A. (CEFSA) e INCAE respectivamente. Los autores desean agradecer a Ernesto Dal Bó, Eduardo Fernández-Arias, Ernesto Stein y Gonzalo Rivas por sus comentarios, críticas y sugerencias acerca de versiones anteriores de este artículo. También quieren dar las gracias a los participantes en dos talleres realizados en la sede central del BID en Washington, no sólo por sus comentarios, críticas y sugerencias sino también porque sus estudios de caso les sirvieron de inspiración. El presente documento de trabajo fue emprendido como parte del proyecto de Red de Investigación de América Latina y el Caribe Construyendo Capacidades Institucionales para Políticas de Desarrollo Productivo. Cornick: CEFSA (profesor invitado) y DRP (socio): jcornick@eurakerad.com. Trejos: CEFSA (socio) e INCAE (profesor titular); Alberto.trejos@incae.edu.

Lista de abreviaturas

AZOFRAS	Asociación de Operadores de Zonas Francas
BDP	Programa de Desarrollo de Negocios
BEI	Business Excellence Institute
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BP	Banco Popular (Costa Rica)
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos
CAMTIC	Cámara de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
CAPM	Técnico Certificado en Dirección de Proyectos
CRM	Gestión de relaciones con el Cliente
CCI	Cámara Costarricense de la Industria
CINDE	Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica
CPC	Consejo (privado) para la Promoción de la Competitividad
CONICIT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ERP	Planificación de Recursos Empresariales
FDI	Inversión Extranjera Directa
FUNCENAT	Alta Fundación de Tecnología de Costa Rica
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
ISI	Industrialización de Sustitución de Importaciones
KPI	Indicadores Clave del Desempeño
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICIT T	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MNC	Corporaciones Multinacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCCI	Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación
PROCOMER	Agencia Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
PROPYME	Fondo de Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas en MICIT
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SDP	Programa de Desarrollo para Pequeñas y Medianas Empresas
TCS	Servicios de Capacitación y Consultoría
TEC	Instituto Tecnológico de Costa Rica
TOP	Técnico, Organización, Político
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
WB	Banco Mundial
WEF	Foro Económico Mundial

1. Introducción

1.1 Antecedentes: Diversificación de la producción y las exportaciones

El éxito que ha tenido Costa Rica en el impulso de diversificar su estructura de producción y exportación, atraer inversión extranjera directa de calidad, aumentar el contenido de conocimiento en sus exportaciones y desarrollar un sector de servicios de exportación con alto valor agregado ha sido ampliamente estudiado y bien documentado. Algunos ejemplos recientes incluyen a CEPAL (2014), OCDE (2012) y el Banco Mundial (2013).

También se han estudiado algunas de las limitaciones del modelo de diversificación de la producción y las exportaciones, especialmente el hecho de no haber desarrollado vínculos fuertes y numerosos entre las compañías locales y las multinacionales que operan en las Zonas Francas. Paus (2005) fue uno de los primeros en analizar esta cuestión y volvió sobre ella recientemente (2014), desde la perspectiva de la estrategia global de industrialización de Costa Rica, en tanto Monge-González y Rodríguez (2013) y Vargas et al. (2010) evaluaron específicamente los programas de Costa Rica destinados a desarrollar vínculos entre las compañías locales y las corporaciones multinacionales que operan en Zonas Francas. Padilla Pérez y Alvarado Vargas (2014) también abordan el tema desde la perspectiva de la "heterogeneidad estructural" de la estructura económica de Costa Rica, en tanto Rivera (2010) analizó el desempeño de las pequeñas y medianas empresas en el área de exportaciones.

Se han estudiado a fondo, asimismo, algunas de las instituciones y los programas que impulsaron el éxito de Costa Rica. Clark (2001) hizo un informe detallado del surgimiento de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y su rol en la transformación de la economía de Costa Rica, y continúa siendo, a la fecha, la referencia estándar sobre el tema. En un documento de trabajo más reciente, Monge-González, Vargas y Mata (2008) brindan un informe detallado (y obviamente más actualizado) de la historia y las contribuciones de CINDE. Cornick, Jiménez y Román (2014) incluyen un estudio sobre la atracción de inversión extranjera directa a Costa Rica donde se debate el papel desempeñado por CINDE.

Más allá de las limitaciones, es indiscutible que la estrategia económica de Costa Rica en los últimos 30 años exhibe logros muy sig-

nificativos, y el país goza actualmente de una sólida condición de "ingreso medio". Lamentablemente, como sucede con otros países que han logrado lo mismo, actualmente enfrenta el peligro de caer en la "trampa del ingreso medio", pero de una manera un poco atípica: no la trampa que acosa a las economías ricas en recursos que crecen mucho durante una serie de años y luego no logran diversificarse más allá de la economía basada en los recursos, sino más bien en una trampa de política pública y capacidades institucionales.[1]

El desempeño global del sector público de Costa Rica es flojo. Una red cada vez más compleja de instituciones con variados grados de autonomía, sujetas a mecanismos de control engorrosos pero ineficientes, genera con frecuencia una parálisis, tal como lo ejemplifica considerablemente el sector de la infraestructura, en el cual rutas diseñadas décadas atrás están sólo parcialmente construidas al momento de escribir este artículo, pese a una abundancia de fondos para dicho fin, especialmente del BID. Este tema fue tratado por Cornick y Trejos (2009) y abordado recientemente por la Academia de Centroamérica (2014).

Hay un reconocimiento cada vez mayor en los estudios sobre las políticas, tales como OCDE (2012) y Gereffi, Bamber, Frederick y Fernández-Stark (2013) de que para alcanzar un éxito continuo en el crecimiento económico basado en el conocimiento, la atracción de inversión extranjera directa, y la diversificación (e integración) productiva de la estructura, Costa Rica deberá desplegar políticas públicas cada vez más complejas y difíciles de implementar, no porque sea necesario romper con las políticas del pasado, sino, por el contrario, porque dichas políticas han sido, en considerable medida, exitosas y ahora deben ajustarse a las condiciones de un país diferente, y complementarse con iniciativas de política en ciertas áreas que han sido de algún modo descuidadas anteriormente y en las cuales el éxito ha sido esquivo.

De cara a estos nuevos desafíos, los siguientes cuatro problemas son cruciales. Primero, Costa Rica tuvo un gran éxito desplegando políticas "limitadas" que requieren, en su mayoría, la intervención de una o como máximo unas pocas instituciones públicas y que, en muchos casos, requieren intervenciones específicamente seleccionadas

[1] Para una discusión sobre algunas de las peculiaridades de la reciente experiencia de Costa Rica en materia de desarrollo, ver CEPAL (2014) y Trejos (2013.

por esas instituciones. El país **no ha sido tan bueno con las políticas amplias,** necesarias en la actualidad.

Segundo, Costa Rica aprovechó muy bien el surtido existente de capacidades públicas y privadas y posibilidades productivas[2] y las desplegó al servicio de su estrategia de transformación económica. Lamentablemente, el país **no ha sido tan bueno desarrollando nuevas posibilidades y capacidades**, al menos no al ritmo y en la escala que se necesita actualmente.

Tercero, Costa Rica ha tenido un gran éxito desarrollado algunas agencias públicas sumamente efectivas, pero todas ellas son **pequeñas.** No le ha ido tan bien desarrollando instituciones públicas **grandes** muy eficaces, y hasta cierto punto, es quizá lo que necesita en este momento.

Cuarto, el historial de Costa Rica en materia de cooperación público-privada es desparejo, con instancias muy exitosas y otras que resultaron grandes fracasos (Cornick, Jiménez y Roman, 2014). La experiencia internacional sugiere que el éxito en políticas de desarrollo productivo más amplias y ambiciosas requerirá una cooperación público-privada más profunda y exitosa (Devlin y Moguillansky, 2010).

1.2 ¿Podemos aprender de los éxitos?

Este documento de trabajo no aborda directamente cómo superar estas cuatro dificultades, pero espera arrojar luz indirectamente sobre el tema. Lo que sí hace es analizar tres historias exitosas dentro de la estrategia de desarrollo productivo de Costa Rica y tratar de dilucidar las capacidades clave que permitieron dicho éxito y cómo se adquirieron. Para guiar este estudio se utiliza el marco conceptual de las Capacidades Técnicas, Organizativas y Políticas (TOP).

Por ende, hasta cierto punto, el presente documento se centra en "cómo Costa Rica llega a ser bueno en lo que es bueno" en términos de políticas de desarrollo productivo. No obstante, los casos también ilustrarán esfuerzos que realiza actualmente el país para ser bueno en cosas nuevas, o, más precisamente, esfuerzos que amplían y actualizan las capacidades del sector público para responder a los nuevos desafíos de la política de desarrollo productivo.

[2] Seguimos la sugerencia de Nübler (2014) de emplear "posibilidades" para referirnos a "factores tangibles de producción e infraestructura" y "capacidades" cuando nos ocupamos de las diferentes formas de conocimiento individual o colectivo.

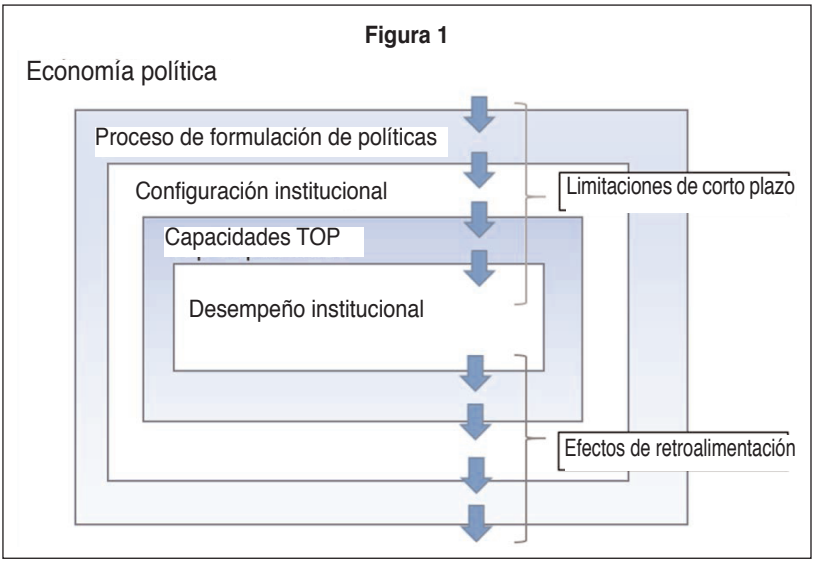
1.3 Problemas conceptuales y metodológicos

Conceptualmente, este ensayo utiliza y en cierta medida "pone a prueba" el marco conceptual referido a las capacidades públicas desarrollado en Cornick (2013), con algunas adaptaciones e incorporando algunas de las ideas expuestas en Nübler (2014).

En suma, Cornick sostiene que el desempeño de las Agencias de Desarrollo Productivo se puede explicar, en un grado considerable, mediante capacidades Técnicas, Organizacionales y Políticas (TOP). Además, tomando ideas desarrolladas por Sabel and Reddy (ND), Pritchett, Samji y Hammer (2012) y Andrews (2013) entre otros, afirma que las capacidades se incrementan y se adquieren nuevas a través de ciclos de Experimentación, Retroalimentación y Adaptación (ciclos EFA).

Cabe señalar, empero, que el poder explicativo que pueden tener las capacidades TOP con respecto al desempeño de las Agencias de Desarrollo Productivo, y, en líneas más generales, en el sector público, se ve limitado por la economía política, el contexto institucional y los rasgos del Proceso de Formulación de Políticas en el cual actúan.[3] La Figura 1 a continuación contribuye a esclarecer estas relaciones.

Figura 1



[3] Algunas de estas cuestiones han sido estudiadas en detalle en publicaciones del BID anteriores. Ver por ejemplo BID (2006) y BID (2008).

La economía política, es decir, el equilibrio del poder político y económico en cualquier momento dado, define el marco más general para la política y la formulación de políticas. Un equilibrio de la economía política determinado puede, empero, expresarse en los Procesos de Formulación de Políticas con diferentes rasgos tal como lo abordan, por ejemplo, Spiller, Stein y Tommasi (2008). Incluso con un Proceso de Formulación de Políticas dado, diferentes diseños institucionales son posibles y no tienen por qué ser uniformes en todas las partes del sector público, todos los niveles de gobierno o todas las regiones dentro de un país. Las Capacidades TOP contribuyen a explicar (o al menos es lo que afirma Cornick) el desempeño de los organismos públicos dentro de los límites establecidos por la economía política, el Proceso de Formulación de Políticas, y el diseño institucional específico en cada caso. Es razonable suponer que a largo plazo puede haber efectos de retroalimentación: una Agencia de Desarrollo Productivo exitosa y buenas Políticas de Desarrollo Productivo pueden ser el punto de partida de procesos que a la larga deriven en cambios en el diseño institucional, en el Proceso de Formulación de Políticas e incluso en la economía política, como lo ilustra copiosamente la experiencia reciente de China (ver, por ejemplo, Din et al., 2013, y Pascha, Storz y Tabue, 2011).

Metodológicamente, el presente documento emplea un enfoque de estudios de caso en lugar de usar técnicas estadísticas de uno u otro tipo. Esta decisión se justifica por tres razones: la escasez de datos disponibles, que nos impide aplicar técnicas estadísticas; la inviabilidad de realizar experimentos formales en este momento; y nuestra comprensión rudimentaria de los problemas que nos ocupan en esta etapa. Es de esperar que estos estudios de caso y otros similares llevados a cabo simultáneamente en otros países latinoamericanos nos permitan agudizar esta comprensión, mejorar el marco conceptual y, quizá, concebir hipótesis y pruebas formales en el futuro.

La cuestión es, pues, cómo abordar los estudios de caso para que sirvan a estos fines. La respuesta –de conformidad con las pautas generales para todos los participantes en el proyecto– ha sido estudiar episodios específicos que ponen de relieve un proceso de "adquisición de capacidades" o, hasta cierto punto, la imposibilidad de adquirir ciertas capacidades claves. Esperamos que estos episodios mejoren la comprensión no sólo de los casos propiamente dichos sino también de dos cuestiones conceptuales relacionadas: si las capaci-

dades claves coinciden con las capacidades TOP del marco conceptual, en primer lugar, y las condiciones en que se desarrollaron exitosamente si se desarrollaron (o no) dichas capacidades.

Si bien en el transcurso de nuestra investigación recurrimos a numerosas fuentes de información, las entrevistas personales con responsables clave de la formulación de políticas resultaron ser particularmente esclarecedoras, dado que los temas que éstos analizan suelen ser pasados por alto en los informes institucionales y los datos oficiales. Gran parte del conocimiento relevante está en las personas que encabezan las instituciones, y esperamos haberlo capturado en parte en nuestras entrevistas.

2. Resumen de los casos

Primero, una clarificación de la terminología:

- Por “episodios” entendemos los procesos de cambio institucional; hemos elegido episodios caracterizados porque cada institución o programa supone un conjunto más ambicioso de metas y objetivos, y logra en su búsqueda como mínimo un éxito parcial. Tomamos esto como una evidencia prima facie de una mejora de las capacidades dentro de cada institución, y el esfuerzo de analizar si la evidencia disponible es consistente con esta hipótesis.

- “Instituciones” es un término que, pese a los mejores esfuerzos de los institucionalistas, se utiliza en sentidos distintos y a veces confusos en la literatura: en algunos casos está pensado para referirse a las reglas formales e informales que regulan las interacciones entre los agentes, mientras que en otros –quizá particularmente en América Latina– se utiliza como sinónimo de “organizaciones del sector público” como ministerios, organismos descentralizados, gobiernos locales, etcétera, etcétera. Ante la falta de una buena alternativa, utilizaremos el término en uno u otro sentido, según sea necesario, tratando de ser lo más claros posible con respecto al significado deseado.

- El término “diseño institucional” se utilizará para hacer referencia al “cuadro organizacional” del sector privado y a la asignación de responsabilidades de decisión e implementación en su interior, es

decir, a la distribución del poder y las responsabilidades entre diferentes ramas y niveles de gobierno, la organización dentro de cada uno de los ministerios, departamentos, organismos y otras oficinas, las líneas de autoridad entre éstos y la asignación de funciones relativas a quién decide qué, y quién está a cargo de ejecutar cada cosa.

- Por último, emplearemos el término "institucionalización" para referirnos a la transición de un diseño institucional ad-hoc y temporario a otro estable a largo plazo, sujeto, probablemente, a una ley (difícil de cambiar). De modo que, por ejemplo, cuando un programa piloto de escala pequeña a corto plazo financiado a través de la cooperación internacional y ejecutado por un equipo ad hoc y temporario se transforma en un programa permanente, asignado a un Ministerio, Agencia u otra institución adecuada, y pasa a ser financiado a través del presupuesto nacional, nos referiremos a dicho proceso como "institucionalización" del programa.

Las instituciones que estudiaremos son el Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación (PCCI), el Programa Vínculos en Procomer (LPC) y la sección Dispositivos Médicos de CINDE. A continuación, una breve descripción de cada institución y el episodio a estudiar.

2.1 Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación (PCCI)

Varios estudios recientes de políticas para el desarrollo productivo en Costa Rica han destacado que las políticas limitadas, basadas en gran medida en stocks preexistentes de posibilidades y capacidades, pese a haber sido exitosas hasta ahora, quizá no basten para superar los problemas que debe enfrentar Costa Rica si quiere hacer una transición de un país de ingreso medio razonablemente exitoso a un país exitoso de ingreso alto. Se necesitan políticas amplias, que por definición requieren la acción concertada de muchas instituciones públicas distintas, y que probablemente sean más complejas. Estas cuestiones se analizan en detalle en CEPAL (2014), Cornick, Jiménez y Román (2014), Monge-González, Rivera y Rosales-Tijerino (2010) y OCDE (2012), entre otros.

La creación del PCCI constituye un intento de resolver el problema

de la coordinación público-público dentro del gobierno central y, hasta cierto punto, entre el gobierno central y otras instituciones públicas con grados diversos de autonomía. Es un "evento de actualización" que se propone superar un problema muy conocido, usando una solución innovadora (para Costa Rica) que fue concebida teniendo en cuenta las lecciones derivadas de intentos anteriores de resolver esa misma cuestión, como los Sub-Gabinetes creados durante la administración Figueres (1994-1998), el Programa Impulso durante la administración Rodríguez (1998-2002), el Consejo de la Competitividad durante la administración Pacheco, y la designación de un Ministro de la Competitividad a nivel de gabinete (pero no un Ministerio de la Competitividad) durante la segunda administración Arias (2002-2006). Además, el intento fue, dentro de los límites que se abordarán más adelante, exitoso, como lo indican los cambios en las clasificaciones de Costa Rica en los indicadores de competitividad del Foro Económico Mundial y los indicadores Doing Business del Banco Mundial. El caso del Ministro de la Competitividad durante la administración Arias será abordado brevemente como hipótesis de contraste.

2.2 El Programa Vínculos en Procomer

Creada en 1996, Procomer es una institución a cargo de la promoción de las exportaciones y la facilitación del comercio exterior (Procomer, 2014). Su predecesor fue el Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO), creado en 1968 dentro del Ministerio de Economía, que en aquel momento se encargaba principalmente de la industrialización con sustitución de importaciones.

Como facilitadora del comercio, Procomer tiene a su cargo manejar los regímenes especiales de exportación de Costa Rica ("Zonas Francas" y "Perfeccionamiento Activo"). Ofrece además un portal digital "único" para los exportadores que vincula a 16 instituciones distintas que participan en permisos y autorizaciones de comercio exterior, provee inteligencia comercial, emite "certificados de origen" conforme lo requieren distintos acuerdos de libre comercio del país y coopera con Comex y otras instituciones en temas relacionados con la logística y la aduana. Como promotora de exportaciones, Procomer apoya tanto las exportaciones directas de productores locales como las exportaciones indirectas, a través de vínculos con compañías exportadoras (en su mayoría extranjeras).

La situación de la promoción y el programa de vínculos, dentro del contexto de las políticas de transformación económica de Costa Rica, a partir de comienzos de los Ochenta ha cambiado gradualmente. En las primeras etapas de la estrategia de reforma económica del país, desde 1982 hasta 1999, los vínculos entre las empresas locales y las corporaciones multinacionales ni siquiera estaban en la agenda política. La política económica se centraba en la estabilidad, la atracción de inversión extranjera directa y la creación de empleo. Luego, en 1999, se creó un Programa Vínculos pequeño a cinco años con financiamiento del BID. En 2005, cuando venció el financiamiento, el programa se trasladó a Comex/Procomer y se estableció como programa permanente financiado con las comisiones de las Zonas Francas y las Declaraciones de Aduana. Durante esta etapa, todos los vínculos se trataron por igual (la analogía con las etapas iniciales de la promoción de las exportaciones resulta instructiva). Una nueva fase comenzó en 2010, cuando Procomer definió por primera vez una estrategia institucional formal y decidió concentrar el programa Vínculos exclusivamente en los bienes y servicios comercializables, con un foco especial en vínculos de alto valor agregado. Al mismo tiempo, Procomer decidió ir más allá de sus funciones de "conectar" y comenzó a trabajar en "desarrollo de oferta" conjuntamente con otras instituciones públicas.

Simultáneamente, se creó una Comisión Inter-Ministerial de Vínculos para abordar cuestiones de política "amplias". Este episodio de actualización (de la promoción de vínculos "genéricos" a "focalizados", y de "conectar" a "conectar más desarrollo de oferta") es el objeto de nuestro estudio.

El caso tratado a continuación ilustra claramente el proceso por el cual el buen desempeño institucional lleva a mayores capacidades, luego a cambios en la configuración institucional y, más aún, a una modificación en el Proceso de Formulación de Políticas (específico por política).

2.3 Anclar el grupo de dispositivos médicos: el rol de los servicios de esterilización

La industria de dispositivos médicos tiene una larga historia en Costa Rica que se remonta a 1987, cuando Baxter instaló una planta de producción en el país. Otras empresas comenzaron a operar en años posteriores, pero fue en 2004 cuando el sector realmente despegó:

una serie de nuevas firmas que invertían cada año en Costa Rica comenzaron a crecer a la vez que crecía la escala y la complejidad de las actividades de firmas ya en el país. Además, los proveedores de los fabricantes de dispositivos médicos que operaban en Costa Rica siguieron a sus clientes y comenzaron a establecer sus propias empresas en el país.

Se alcanzó un hito cuando, como resultado de los esfuerzos conjuntos de CINDE y firmas del sector, una primera y luego una segunda empresa de servicios de esterilización se instalaron en Costa Rica, dando así a las empresas del sector la oportunidad de enviar sus productos directamente a los clientes finales, en vez de enviarlos a una planta de esterilización en el exterior y recién después a los clientes finales, y ofreciéndoles también la oportunidad de integrar la comercialización y establecer centros de distribución y operaciones de marketing generalmente ligadas a éstas. Pero lo más importante, quizá, es que una vez que los servicios de esterilización se establecieron en Costa Rica, el país se volvió atractivo para nuevas empresas que anteriormente no operaban en el país y a nuevas actividades que previamente no se emprendían allí. Por ende, CINDE fue más allá de los esfuerzos destinados a atraer exportadores. No sólo trabaja actualmente atrayendo proveedores para dichos exportadores, sino que apunta a proveedores estratégicos que "anclan" el sector fortaleciendo sus ventajas competitivas (en este caso, reduciendo los costos de inventario y acortando los tiempos de entrega a los clientes finales) y les ofrece nuevas posibilidades de mayor desarrollo (en este caso, integración vertical hacia adelante). Este es el episodio que analizamos en el presente documento.

3. El Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación

3.1 Descripción[4]

El lanzamiento de políticas amplias e incluso la ejecución de proyectos simples que requieren no obstante la colaboración de múltiples instituciones, como en el caso de ampliar una calle urbana existente

[4] La mayor parte de la información en esta descripción proviene de Monge-González (2014) y el Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación. Se citan otras fuentes cuando corresponde.

–proyecto que puede ser trivial desde el punto de vista de la ingeniería, pero que requiere, no obstante, la colaboración de las empresas de servicios a cargo de la iluminación pública, el agua potable, las cloacas y las torres de telecomunicaciones, cuyos activos deben moverse a un nuevo lugar antes de que pueda procederse a ampliar la calle– se han visto durante mucho tiempo plagados de serios problemas en el sector público costarricense. Se han intentado numerosas soluciones. Ninguna duró mucho pese a que algunas resultaron efectivas a corto plazo.

En el caso de la primera fábrica de Intel en Costa Rica, la coordinación inter-institucional se logró gracias a un equipo de trabajo presidido por el propio presidente Figueres (1994-1998) (Spar, 1998). El grupo se disolvió una vez alcanzado el objetivo. Posteriormente, se intentó una coordinación público-público mediante la división del gabinete en dos sub-gabinetes, cada uno encabezado por un vicepresidente: un "gabinete social" y un "gabinete económico", que se concentraba más en cuestiones macro que en las cuestiones inter-institucionales "micro" normalmente involucradas en las Asociaciones para el Desarrollo Productivo. Este mecanismo, más allá de sus méritos o deficiencias, no se mantuvo después de la administración Figueres.

El presidente Rodríguez (1998-2002) creó, en cambio, el Programa Impulso para enfrentar los problemas multi e inter-institucionales relacionados con la competitividad y el costo de hacer negocios. Este programa fue coordinado por el hijo del presidente, Andrés Rodríguez, que podía hablar con plena autoridad en nombre del presidente, y fue relativamente exitoso.[5] De modo que, al igual que el equipo de trabajo de Intel, en la medida que el programa resultó exitoso, parte del éxito puede atribuirse al hecho de que, para todos los efectos, Impulso fue dirigido por el propio presidente. Al término de la administración Rodríguez, el Programa se transfirió al MEIC, donde el Ministro lo delegó a un funcionario de menor escalafón y rápidamente se desvaneció.

El presidente Pacheco (2002-2006) también trató de abordar el tema de la coordinación de políticas amplias, en este caso a través de un Consejo de Competitividad presidido por el ministro de Economía,

[5] Uno de los autores del presente documento, Jorge Cornick, trabajó como asesor del Sr. Rodríguez y ayudó a elaborar el informe final de Impulso.

Industria y Comercio (bajo el cual operaba ahora el Programa Impulso). Como era de esperar, quizá, los colegas ministros[6] y jefes de numerosas instituciones descentralizadas de Costa Rica, algunos de los cuales tenían personalmente una influencia y un peso políticos considerables, no actuaban como si necesitaran depender o seguir las instrucciones de uno de sus pares. Gradualmente, los ministros comenzaron a enviar delegados en lugar de asistir a las reuniones personalmente, hasta que el Consejo dejó sencillamente de mantener reuniones.

El presidente Arias (2006-2010) intentó un enfoque similar, pero asignó la tarea a un Ministro de la Competitividad. El título tal vez sugiera una posición fuerte, pero el Ministro de la Competitividad fue, literalmente, un ministro sin cartera. Su situación, por ende, fue peor incluso que la de la ministra de Economía durante la administración Pacheco: al igual que ella, era un par cuyo trabajo dependía enteramente de la colaboración de pares sobre los cuales no tenía ninguna autoridad; a diferencia de ella, ni siquiera tenía una institución y un funcionariado correspondiente trabajando para él.

Pese a los esfuerzos del ministro, el programa no llegó a ninguna parte.

Entra aquí la administración Chinchilla (2010-2014). Pero antes, un breve preludio.

Ricardo Monge, que ha escrito extensamente sobre problemas de Políticas de Desarrollo Productivo en Costa Rica y sobre la política industrial en la era de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), no sólo señaló la importancia de estos problemas de coordinación amplia en uno de sus artículos más recientes sobre las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica (Monge-González, Rivera y Rosales-Tijerino, 2010) sino que fue más lejos y se propuso idear una solución. Tomó como punto de partida su propia investigación sobre el tema, y decidió presentar sus principales resultados a **todos** los candidatos a las elecciones presidenciales de Costa Rica en 2010, esforzándose por exponer los resultados de su investigación como un aporte técnico, objetivo, que podía ser útil para cualquier potencial ganador de las elecciones, independientemente de las preferencias ideológicas.

[6] Uno de los autores del presente documento, Alberto Trejos, era ministro de Comercio Exterior de Costa Rica en ese momento.

Resulta que, en el caso del Partido Liberación Nacional, que terminaría ganando las elecciones, encontró una aliada en Anabel González, quien posteriormente sería ministra de Comercio Exterior de Costa Rica y una de las asesoras más cercanas a Chinchilla y más influyentes.

Vale la pena analizar brevemente las biografías de Monge y González, ya que exhiben ciertos rasgos que, como se verá más adelante, son comunes a la mayoría de nuestros casos (Procomer es, en parte, una excepción, pero a diferencia de CINDE y del Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación, Procomer no es una institución autónoma, sino parte de Comex, que sí exhibe los mismos rasgos comunes que estamos a punto de analizar).

El perfil de Monge es tecnocrático. Ha sido académico y consultor toda la vida, con una Maestría de la Universidad de Ohio. Tiene una larga lista de publicaciones académicas y de investigación, muchas de ellas relacionadas con la "política industrial" o las "políticas para el desarrollo productivo". No ha ocupado cargos públicos, ya sea electos o por designación, pero trabajó en estrecha colaboración con funcionarios a cargo de las políticas en numerosas ocasiones. Además, gran parte de su trabajo académico y de investigación se desarrolló en colaboración con o para organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Sintetizando los rasgos relevantes para nuestros objetivos: estudios de posgrado fuera de Costa Rica, participación activa en una red internacional de investigación y conocimientos que está a la vanguardia en los temas en estudio y una larga tradición de colaboración con funcionarios a cargo de las políticas.

El perfil de González es a la vez tecnocrático y político. Tiene una maestría en Derecho de Georgetown University. A diferencia de Monge, posee una amplia experiencia en la función pública, habiendo sido Viceministra de Comercio, negociadora principal de CAFTA por Costa Rica y directora ejecutiva de CINDE, además de ocupar varios cargos de alto rango en organizaciones internacionales como la OIT y el BID. Nótese, empero, que si bien fue designada en varios cargos públicos, no se ha presentado como candidata para cargos electos. En este sentido, si bien es sin duda una política hábil y muy exitosa, su perfil difiere del político que trabaja dentro de la estructura de un partido y se presenta como candidato. Para ser más específicos: González pertenece a un grupo de tecnócratas con vínculos estrechos con políticos más tradicionales y ha ocupado la función pública va-

rias veces, pero no está estrechamente ligada a un partido político ni tiene una fuerte influencia sobre éstos.

Sintetizando los rasgos relevantes para nuestros propósitos: estudios de posgrado fuera de Costa Rica, participación activa en una red internacional de conocimientos y práctica política que está a la vanguardia de los temas que aborda, y amplia experiencia como funcionaria a cargo de la política. No obstante, no ha ocupado ningún puesto electo.

González organizó una reunión entre Monge y la futura presidenta Chinchilla. Algunos de sus asesores más cercanos asistieron a la reunión, donde se presentó la propuesta de crear el Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación. El argumento de Monge se dividió en dos partes. Primero, Costa Rica no podía esperar resolver un montón de problemas de competitividad por medio de acciones individuales de organismos especializados. Eliminar las restricciones que limitaban los aumentos en la productividad exigían la acción concertada de muchos organismos públicos, es decir, políticas públicas amplias bien coordinadas. Segundo, la experiencia de Costa Rica, al igual que la experiencia internacional con consejos similares,[7] indicaba claramente que la presencia de la máxima autoridad política, ya sea el presidente o el primer ministro, era esencial para el éxito del consejo.

La propuesta conceptual fue bien recibida por Chinchilla y sus asesores. "¿Qué necesitamos para implementarla?" fue su pregunta. Monge se puso a trabajar con la colaboración de Luis Loría, y pensaron una propuesta para el consejo que incluía de manera regular a todos los ministros claves de la política económica y otros ministros o los jefes de otras instituciones públicas que fueran necesarios. El consejo, presidido por la presidenta Chinchilla, se reuniría una vez al mes y tendría una pequeña secretaría técnica dirigida por Monge.

Tal como suele ocurrir en la experiencia política costarricense, lo que habría sido casi imposible de lograr se logró fácilmente, en tanto lo que en cualquier otro país habría sido una tarea trivial resultó casi imposible: según Monge, la presidenta Chinchilla asistió a todas las reuniones del consejo excepto a cuatro durante sus cuatro años de mandato. Pidió a dos vicepresidentes que la secundaran y se encar-

[7] El lector interesado puede consultar (Devlin y Moguillansky, 2010) para un análisis de consejos similares en países desarrollados y en desarrollo.

garan de hacer un seguimiento de las decisiones del Consejo, ya que se entendía que su rol era proveer una dirección estratégica y tomar la decisión clave, pero no participar en los detalles operativos de implementar dichas decisiones. El rol de la ministra González fue fundamental resolviendo dichos detalles. Una iniciativa tecnocrática por sí sola no habría bastado para tener impacto en la agenda de la presidenta y su tiempo de dedicación. Lo que marcó la diferencia en este caso fue que González –a diferencia de Monge– no sólo tenía un peso político enorme dentro del gabinete de la presidenta Chinchilla, sino que también estaba al frente de uno de los programas más exitosos del gobierno, el comercio exterior, la atracción de inversión extranjera directa y la promoción de exportaciones, además de encabezar la iniciativa de Costa Rica de integrarse a la OCDE. Si González no hubiera estado convencida de la importancia estratégica del Consejo, probablemente otras cuestiones habrían captado la atención de la presidenta poco después de la creación del Consejo.

Por otro lado, el Consejo nunca había sido adecuadamente financiado y dotado de una adecuada secretaría técnica. Esa fue una de las dos debilidades claves.

Monge trabajó como Secretario Técnico y desarrolló un sistema de seguimiento para las decisiones del Consejo y los avances en su implementación. No obstante, durante la mayor parte de los cuatro años de su mandato trabajó solo, sin ningún personal de apoyo, salvo un asistente con horario parcial en los últimos meses de su gestión. Ni siquiera tenía un sueldo normal, sino que alternaba entre períodos de trabajo ad honorem y períodos en los que recibía honorarios como consultor independiente.

El Consejo fue creado por Decreto Presidencial. Este método tiene la ventaja de la rapidez: lo único que requiere es la firma del Presidente y uno de los integrantes de su gabinete y la orden presidencial de que el Consejo exista. Tiene, no obstante, dos desventajas importantes: contrariamente a las leyes aprobadas por el Congreso, los decretos presidenciales pueden derogarse tan fácilmente como se crean. Si bien la Presidenta crearía el Consejo por su propia autoridad, no podía asignarle fondos presupuestarios sin aprobación parlamentaria.

Además, el Consejo no fue designado como mecanismo de cooperación público-privada. Lo conformaban exclusivamente funcionarios públicos, a saber, la Presidenta, que presidía sus reuniones, y sus dos vicepresidentes, y los ministros de Hacienda, Planificación y

Política Económica, Comercio Exterior, Agricultura, Obras Públicas, Educación, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Turismo, Salud y el Ministro de Descentralización, además de los directores generales del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Nacional de Electricidad y el Instituto Nacional de Aprendizaje.

El sector privado no estaba totalmente satisfecho con esta situación, y en noviembre de 2011 se creó un Consejo Privado de Competitividad,[8] en parte como reacción a la exclusión del sector privado del PCCI, en parte como deseo, de algunos dirigentes empresariales, de promover un plan del sector privado que se centrara en cuestiones generales de competitividad antes que en las cuestiones específicas defendidas por organizaciones del sector como la Cámara de Comercio, la Cámara de la Industria y la Cámara de Turismo. Finalmente, el PCCI se abrió al sector privado y se incorporaron como miembros regulares un representante del CPC (Consejo para la Promoción de la Competitividad) y uno de la UCCAEP.

El Consejo debía concentrarse en cinco áreas prioritarias:

- Capital humano e innovación
- Comercio exterior e inversión extranjera directa
- Acceso a los mercados bursátiles y de finanzas
- Infraestructura
- Reforma regulatoria y reducción de la burocracia

La infraestructura fue eliminada de las responsabilidades del Consejo poco después del inicio de la nueva administración, y el PCCI se concentró en las otras cuatro áreas durante el resto del mandato presidencial.

Gradualmente, el Consejo fue encontrando un modus operandi. La presidenta definía las prioridades y el secretario técnico ayudaba a trasladarlas a metas y objetivos. Los ministros y los presidentes ejecutivos de los organismos independientes eran responsables de desarrollar los planes o identificar las acciones requeridas para alcanzar dichos objetivos. El secretario técnico hacía un seguimiento de los progresos en todos los temas abordados por el Consejo.

El Consejo no tenía autoridad formal propiamente dicha, y si bien la presidenta naturalmente tenía autoridad sobre los miembros del

[8] Ver Consejo de Promoción de la Competitividad (s.f.).

gabinete, según la ley costarricense, su autoridad formal sobre los responsables de los organismos independientes es muy limitada. El liderazgo informal es, por supuesto, otra cuestión, y la presidenta desarrolló lo que podría llamarse un método de "zanahorias y palos", enteramente basado en la autoridad informal.

Un ejemplo ayuda a ilustrar esta afirmación. Crear una empresa es un procedimiento engorroso y largo en Costa Rica, y esto afecta la clasificación del país en la encuesta Doing Business del Banco Mundial, ni hablar de su desempeño económico. El Consejo había sido pensado para resolver justamente ese tipo de problemas, ya que no hay una autoridad única que pueda simplificar y agilizar los procedimientos, que abarcan cuestiones que están bajo la supervisión de numerosos organismos, como regulaciones ambientales y sobre uso de la tierra, códigos de la construcción, normas de salud y seguridad, regulaciones específicas de los sectores de construcción y diseño, permisos para operar, inscripción de la empresa y los trabajadores a los fines tributarios y de la seguridad social, y muchas otras cuestiones. Algunas están bajo la responsabilidad de los gobiernos locales (municipalidades), que no sólo no están bajo la autoridad directa del Presidente, sino que de hecho la constitución les otorga autonomía del gobierno central.

En un momento, el Consejo llegó a la conclusión de que, sin cambios en los procedimientos municipales, Costa Rica no podría reducir el tiempo requerido para registrar una nueva empresa ni mejorar su clasificación en Doing Business. Las iniciativas anteriores destinadas a sumar la colaboración municipal no habían llegado a ninguna parte. ¿Qué hizo, entonces, el Consejo? Invitó al alcalde de San José, el municipio más grande del país, a participar en una reunión del Consejo. Se expuso el problema, se explicó la importancia que tenía para el país y se subrayó la necesidad de su colaboración.

Si todos estos puntos se hubieran planteado al alcalde en una reunión privada, aunque fuera con la presidenta, el alcalde podría haber respondido fácilmente que sus prioridades eran otras, recurriendo a la autonomía municipal y luego excusarse de invertir más tiempo en el tema.

Lamentablemente, el contexto fue muy diferente. Asistió a la reunión con un gran número de miembros del gabinete, responsables de organismos independientes y representantes de entidades claves del sector privado. Era un público cuya aprobación y cuyo apoyo eran importantes para el alcalde, entre otras cosas, porque pensaba ser can-

didato a la presidencia, y una buena parte de la cúpula de su partido estaba presente en la reunión.[9]

La colaboración del alcalde estuvo asegurada de inmediato. Y temiendo que dicha colaboración se redujera a palabras en vez de hechos, fue invitado a presentar informes sobre los avances al Consejo varias veces después de la reunión inicial.

No queremos dar a entender con este relato que el alcalde no estaba dispuesto a colaborar y que podría haber abordado los mismos problemas motu proprio. Nuestro objetivo es, por el contrario, demostrar que el PCCI creó un contexto donde a los directivos de los organismos públicos se les tornó muy difícil NO colaborar con el programa de la presidenta, especialmente porque la invitación inicial ciertamente sería seguida por otras en las que se esperaban informes sobre los progresos. De hecho, este método resultó muy eficaz incluso con ministros que, pese a estar formalmente bajo la autoridad del presidente tienen, a decir verdad, una amplia cartera que incluye muchas cuestiones susceptibles de ser una prioridad desde el punto de vista del ministro, pero no del presidente. En suma, el Consejo exhibía tres características claves:

- La Secretaría Técnica, pese a tener poco personal, contaba con la capacidad técnica necesaria para identificar los elementos accionables que podían derivar en un avance tangible en los temas abordados por el Consejo.

- El compromiso de la presidenta fue inquebrantable: las reuniones del Consejo eran muy concurridas, dado que todos los miembros sabían que la presidenta y sus dos vicepresidentes asistirían. Los que no asistieran no sólo serían mal vistos, sino que perderían la oportunidad de plantear algún tema de interés para ellos con la presidenta, ya sea como parte del procedimiento del Consejo o informalmente si lograban atraer la atención presidencial. Si la presidenta hubiera comenzado a perderse reuniones, y a delegar la asistencia o la coordinación a un ministro o a personal técnico, la asistencia habría disminuido inmediatamente, o los responsables de los organismos habrían empezado a delegarla en alguno de

[9] Según la ley costarricense, se prohíbe al presidente y su gabinete toda participación en actividades políticas partidarias; en realidad, forman parte del liderazgo central de su partido.

sus subordinados, y todo el sistema de "presión de pares + presidenta" habría colapsado.

- La Secretaría Técnica concibió un "sistema de seguimiento" efectivo que incluía acuerdos y compromisos del Consejo por parte de las agencias o las instituciones pertinentes, y los informes sobre avances. Si alguno de los miembros esperaba que el Consejo perdiera de vista o no siguiera los compromisos hechos por él o ella, muy pronto la idea era desmentida. Al contrario, podían estar seguros de que serían convocados a presentar un informe sobre avances al Consejo sobre cualquier tarea que se les hubiera asignado.

Vale la pena señalar algunas características más de los métodos de trabajo del Consejo:

- Particularmente en las etapas iniciales, se desafió al Consejo a probar su efectividad y adquirir legitimidad. Después de todo, estaba imponiendo demandas muy severas a la agenda de la presidenta, y debía probarle que su tiempo estaba siendo bien aprovechado. La estrategia del Consejo fue enfocarse primero en "la fruta madura" y abordar posteriormente las tareas más ambiciosas. Por ejemplo, se descubrió que la clasificación de Costa Rica en el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial se veía perjudicada porque se informaba solamente la asistencia a universidades públicas. Nadie en el gobierno había visto motivo alguno para tomarse la molestia de reunir estadísticas sobre la asistencia a universidades privadas. Esto se llevó a cabo a instancias del Consejo, y Costa Rica ganó algunos puntos en la clasificación de competitividad sin hacer otra cosa que mejorar sus procedimientos de información.

- Si bien la Secretaría Técnica era, en realidad, unipersonal, y por lo tanto no podía asumir la responsabilidad de un trabajo técnico sustancial sobre los temas que eran tratados por el Consejo, la red de contactos bien desarrollada de la Secretaría Técnica dentro de la comunidad internacional de desarrollo resultó crucial para el éxito del Consejo. La reforma regulatoria es un buen ejemplo. Durante años, Costa Rica no había podido hacer avances en este frente. En el seno del trabajo en el Consejo, la ministra de Econo-

mía, Industria y Comercio recibió una renovada orden de mejorar las cosas. La Secretaría Técnica la puso en contacto con un equipo de expertos del Banco Mundial en esta materia y se implementó un programa de cooperación técnica. Los resultados de esta cooperación técnica no resultaron tan útiles como se esperaba, y se organizó un nuevo programa de cooperación técnica, esta vez con un grupo de personal del Banco Interamericano de Desarrollo. Los resultados de esta segunda cooperación técnica son la "hoja de ruta" que permitió a Costa Rica realizar un avance constante y significativo en el índice y en el Informe Global de Competitividad durante los cuatro años de la administración Chinchilla. Sin la ayuda de la Secretaría Técnica, el proceso de identificar a los expertos indicados y de montar un operativo de cooperación técnica habría sido más lento y tentativo, y sus resultados quizá no se habrían obtenido a tiempo para hacer algo útil con ellos. Asimismo, la Secretaría Técnica fue instrumental para identificar a un equipo de consultores que ayudaron a preparar el Plan Nacional Vínculos (que se tratará más adelante).

- Si era necesario, la atención del Consejo podía ser incesante. La reforma regulatoria y la reducción de la burocracia resultó una cuestión particularmente difícil en Costa Rica. Hay una gran cantidad de organismos que pueden emitir regulaciones, y algunos parecen realmente ansiosos por emitir una nueva siempre que pueden. La simplificación es la causa de uno (el Ejecutivo) contra muchos (todas las instituciones con el poder de emitir regulaciones). En un abrir y cerrar de ojos, puede borrarse el progreso realizado lenta y penosamente. ¿Qué hizo, pues, el Consejo? La reforma regulatoria pasó a ser un elemento permanente en el orden del día. En todas y cada una de las reuniones se dedicaban 15 minutos a la reforma regulatoria y a las cuestiones burocráticas. La presidenta hizo saber que hablaba en serio, y la combinación de una ministra de Economía muy motivada, el sistema de seguimiento detallado desarrollado por el secretario técnico, y el empeño de la presidenta hicieron posible avanzar en un área en la que Costa Rica había padecido, durante muchos años, un caso desesperado.

En definitiva, el PCCI resultó ser relativamente exitoso. Se fijó como metas mejorar la clasificación de Costa Rica en el Índice Global de Competitividad, que de hecho pasó del puesto 61 en el Informe Glo-

bal de Competitividad 2011/2012 al 54 en la edición 2013/14. También fijó como meta mejorar la posición del país en la clasificación Doing Business, y en este caso el país pasó del puesto 125 al 102. Los progresos en estos dos índices son notables, aunque más no sea porque Costa Rica no había podido avanzar en ninguno de ellos durante muchos años. Es necesario, no obstante, matizar el éxito, ya que el avance se logró gracias a una serie de intervenciones selectas, aunque limitadas, pero el PCCI no se convirtió en el lugar de un diálogo público-privado amplio, ni produjo una estrategia de competitividad integral para Costa Rica.

Al término de la administración Chinchilla se consiguió otra cooperación técnica, esta vez con el BID. Su objetivo era evaluar el trabajo del Consejo y proponer formas de fortalecerlo y volverlo más eficaz. Los resultados obtenidos durante los primeros años de existencia del Consejo resultaban alentadores y por ende parecía valer la pena garantizar su continuidad.

Lamentablemente, y sin demasiadas diferencias con otras experiencias latinoamericanas –como los intentos iniciales de crear un consejo de competitividad permanente en Colombia– a las nuevas autoridades no les interesó. No es que fueran hostiles al concepto o que se aboliera oficialmente el Consejo. La nueva administración sencillamente no lo convocó, no se renovó la designación del secretario técnico, y el PCCI simplemente dejó de existir.[10]

3.2 Analítica

¿Disponer –o no– de las capacidades TOP fue un factor clave para explicar el éxito relativo y también sus limitaciones? ¿El stock de capacidades inicial era suficiente para alcanzar sus objetivos, o era necesario aumentarlo y/o mejorarlo[11]

[10] No obstante, ya terminado este informe, se creó un nuevo Consejo Presidencial de Competitividad. Su estructura es distinta, con menos asistentes, y está concebido explícitamente como mecanismo para fomentar el diálogo y la cooperación público-privada. Tal vez, al igual que Colombia, Costa Rica se encamine a crear, mediante ensayo y error, un mecanismo más estable para la cooperación público-privada y para la coordinación de políticas amplias de desarrollo productivo.

[11] Por “aumentar”, queremos significar, literalmente, adquirir más capacidades de las que tenía ya la institución; por “mejorar” queremos significar adquirir nuevas capacidades, o llevar las existentes a un nivel más elevado. ¿Qué papel desempeñó la forma en que se organizó el sector público (el diseño organizacional) para las tareas asignadas al PCCI?

Recuadro 1
Hipótesis: el ministro de la Competitividad en la administración Arias[12]

Durante la administración Arias, inmediatamente anterior a la administración Chinchilla, se probó un enfoque diferente respecto de la competitividad: Jorge Woodbridge, ex industrial y ex presidente de la Cámara Costarricense de la Industria, fue designado ministro de la Competitividad, siéndole asignados un secretario y un asistente. No se previó la creación de una institución, o por lo menos una secretaría técnica. El ministro tenía en cambio tres tareas: identificar los sectores estratégicos para el futuro desarrollo de Costa Rica, identificar a las limitaciones claves en la competitividad de Costa Rica (y preparar proyectos de ley para resolverlas) y actuar como "defensor" para los inversores extranjeros y ayudarlos a transitar con éxito la burocracia del sector público del país. En particular, se esperaba que el ministro, actuando en nombre del presidente, trabajara con múltiples instituciones y las mimara según fuera necesario para allanar el camino a proyectos estratégicos de inversión. En otras palabras, se esperaba que el ministro proporcionara, ad hoc, la coordinación público-privada para la cual no existían mecanismos institucionales permanentes.

A decir verdad, el ministro sí identificó una serie de sectores de inversión estratégicos, como el Aeroespacial, la Robótica, la Nanotecnología, el Audiovisual y el Turismo Médico, y produjo una serie de proyectos de ley centrados en la reforma del sector público y la reducción del papelerío (*simplificación de trámites*). Por desgracia, los proyectos de ley ni siquiera fueron presentados a la Asamblea Legislativa para su discusión, cuando en aquel momento sancionar la legislación era una prioridad del Ejecutivo requerida por el CAFTA-DR, y el ministro no tenía los recursos para traducir la identificación de un sector potencialmente estratégico en una prioridad funcional real para el sector público costarricense. El trabajo del

Analicemos primero los elementos claves del éxito del PCCI, hasta donde llegó.

Primero, la idea de crear el PCCI es explícitamente el resultado de una evaluación en profundidad de las iniciativas anteriores de Políticas de Desarrollo Productivo y de coordinación amplia de políticas en Costa Rica. Si bien no se incorporó al proceso de formulación de políticas ninguna evaluación propiamente dicha ni la retroalimentación –estos más bien se produjeron como consecuencia de la investigación financiada por el BID con respecto a la evaluación, y del "emprendimiento político" en términos de usar la evaluación como base para una propuesta de políticas y tratar activamente de convencer a los responsables de la formulación de políticas de imple-

ministro en nombre de proyectos específicos puede haber sido importante para esos proyectos específicos, pero el panorama global de la competitividad de Costa Rica no cambió.

Una diferencia clave con respecto al Consejo Presidencial de Competitividad con la presidenta Chinchilla es, quizá, la relación entre el ministro de la Competitividad y el presidente, por un lado, y la relación entre el Consejo y el presidente, por el otro: en la medida que el ministro de la Competitividad contaba con el apoyo pleno del presidente, el presidente no estaba personalmente involucrado en su trabajo, no había mecanismos institucionales de información y seguimiento y el presidente en gran medida esperaba que los ministros resolvieran todos los problemas que pudiera tener un inversor, sin la participación directa del presidente, cuyas prioridades estaban en otra parte. En contraste, como se señaló, la presidenta Chinchilla presidía prácticamente todas las reuniones del Consejo Presidencial de Competitividad, y todos los participantes sabían que debían responderle directamente a ella.

Se podría decir que, para enfrentar los eternos problemas de competitividad, el presidente Arias designó a un tirador de primera mientras que la presidenta Chinchilla creó un Consejo de Guerra. Ambas experiencias dieron lugar a un considerable aprendizaje, pero hasta ahora Costa Rica no ha podido institucionalizar su política de competitividad.

[12] La descripción de esta hipótesis se basa en Woodbridge (2015) y en las interacciones de Cornick con el ministro de la Competitividad en representación de un inversor extranjero privado.

mentarla–, el proceso, a la larga, se parece mucho al ciclo EFA (experimentación, retroalimentación y adaptación) descrito en el marco conceptual: los “experimentos” en la coordinación de políticas amplias tuvieron lugar a lo largo de varias administraciones. Los resultados fueron considerados deficientes, y la adaptación se llevó a cabo: se concibió y luego se utilizó un nuevo mecanismo para la coordinación pública amplia.

Segundo, los dos defensores iniciales de la política, a saber, Monge y González, tenían capacidades técnicas de alto nivel: estudios de posgrado en universidades estadounidenses reconocidas, años de experiencia en sus campos, y una participación activa en las redes internacionales de conocimientos y práctica.

Tercero, ambos habían estado cerca del proceso de formulación de políticas y tenían una experiencia directa de cómo funciona el sector público de Costa Rica; en el caso de Monge-González, como asesor de responsables de la formulación de políticas; en el caso de González, ella misma como responsable de alto nivel en la formulación de políticas.

Cuarto, se realizó un esfuerzo consciente para presentar tanto la propuesta como la investigación en la que se basaba de una manera objetiva y no politizada. Curiosamente, la creación del Consejo no fue crucial para el éxito de González como Ministra de Comercio, ni Monge-González necesitaba un empleo –como ya vimos, terminó realizando una cantidad considerable de trabajo ad honorem como secretario técnico del Consejo. Ninguno de los dos trabajaba en nombre de un grupo o sector privado. Por ende, cuando se presentó la propuesta no había motivos para sospechar que lo hacían como una manera de llevar adelante sus planes privados ni los de sus grupos de referencia. La propuesta era, claramente, un esfuerzo considerado público para contribuir a la solución de un problema crónico en la administración pública de Costa Rica, no algún tipo de iniciativa de lobby, y tenía fundamentos técnicos sólidos. Esto contribuyó a darle una fuerte legitimidad, aun a los ojos de quienes no la consideraron convincente.

Quinto, el compromiso de la presidenta con el Concejo, como vimos, fue inquebrantable, y esto significó una importante diferencia en comparación con iniciativas anteriores, en las cuales la coordinación se delegó a un ministro, como se describió en la subsección anterior. La ministra González, de fuerte peso en la administración Chinchilla, fue clave para mantener a la presidenta concentrada en el trabajo del Consejo.

Sexto, una fortaleza clave de la Secretaría Técnica unipersonal del Consejo fue el acceso al conocimiento de expertos. La extensa red de contactos del secretario dentro de la comunidad de desarrollo le permitió no sólo localizar e identificar rápidamente el conocimiento de expertos cuando hacía falta, sino que su familiaridad con el funcionamiento de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial fue bien utilizada para garantizar que se consiguiera la cooperación técnica necesaria y que ésta llegara puntualmente.

Séptimo, la cuestión de los buenos mecanismos para la coordinación público-público ha obsesionado a los profesionales y estudiantes de la política pública. El fracaso de las iniciativas en materia de polí-

tica se suele adjudicar a la incapacidad de garantizar y ejecutar una buena coordinación inter-institucional. El PCCI ilustra la importancia del auténtico liderazgo político –antes que el diseño de un mecanismo administrativo formal– para alcanzar dicha coordinación. Muchas de las acciones que llevaron a los éxitos del Consejo no podrían haber sido ordenadas por la presidenta a sus subordinados, mucho menos a los jefes de organismos independientes. Más aún, el éxito en muchos casos requirió la colaboración de organismos formalmente bajo la autoridad de un ministro; pero a dichos organismos les es otorgada por ley tanta independencia que la autoridad real del ministro es mínima. Lo que hizo la combinación del diseño del Consejo con la mecánica de funcionamiento fue proveer a la presidenta de un foro que podía utilizar efectivamente para convencer, mimar, persuadir y hasta cierto punto avergonzar a responsables clave de la formulación de políticas para implementar su agenda.

Hasta aquí los factores que contribuyeron a los éxitos del Consejo. En suma, parecería que capacidades técnicas y políticas sobresalientes, así como un diseño organizacional inteligente, fueron claves para el éxito del Consejo. Las capacidades organizacionales o gerenciales no figuran en forma destacada en este artículo, sobre todo porque no había casi una organización para manejar, más allá de la Secretaría Técnica unipersonal y las reuniones del Consejo.

Continuemos ahora analizando los factores que limitaron el éxito del Consejo.

El primero fue la imposibilidad de crear una Secretaría Técnica permanente financiada en forma adecuada. Este es uno de esos casos a los que hicimos referencia anteriormente, en los que algo que tendría que haber sido muy difícil se logró fácilmente, a saber, asegurarse el compromiso de la presidenta con el Consejo y su presencia en cada reunión, mientras que algo que tendría que haber sido extremadamente fácil –y probablemente habría sido de hecho fácil en la mayoría de los países– a saber, conseguir el financiamiento muy modesto requerido para una pequeña secretaría técnica, resultó imposible. De hecho, si Monge no hubiera estado dispuesto a trabajar durante muchos meses sin un sueldo, todo el proyecto habría colapsado antes de empezar.

El segundo fue no poder transformar al PCCI en una institución permanente con una misión a largo plazo, financiamiento estable y un núcleo estable de profesionales en la Secretaría Técnica. Para entender este fracaso, debemos analizar dos conjuntos de factores: el

primero mayormente ajeno al control de la administración Chinchilla –que podría llamarse simplemente mala suerte– y el segundo conjunto al menos parcialmente dentro de su control.

Lo que la administración Chinchilla no podía controlar era el clima político polarizado que finalmente desembocó en la victoria electoral del PAC (Partido Acción Ciudadana), un partido que no había ganado anteriormente elecciones, y que se fundó en parte como reacción a lo que sus dirigentes veían como una corrupción generalizada dentro de Liberación Nacional –el partido que consiguió la elección de Chinchilla– y un abandono de los principios fundadores del partido en cuanto a la "justicia social".

Además, el PAC representaba una visión en directa oposición con las principales características de la política económica que había seguido Costa Rica en los últimos 30 años.

Para poner las cosas en su contexto: el primer intento fallido de liberalización del mercado de las telecomunicaciones fue un acontecimiento de referencia en la creación de dos bloques políticos opositores en Costa Rica: el que había liderado las reformas posteriores a la crisis y uno que se oponía totalmente a ellas. Este segundo bloque es el que llevó a la victoria electoral del PAC en 2014. El referéndum sobre CAFTA-DR fue un segundo hecho emblemático en esta confrontación, que ganó el bloque favorable a la reforma por un estrecho margen.

Y las elecciones de 2014 fueron el tercer hito, ganado esta vez por el bloque anti-reforma.

En este clima político era probable que el nuevo gobierno rechazara una iniciativa de política económica cuyos promotores iniciales eran miembros reconocidos e influyentes del bloque favorable a la reforma ("neoliberales" a los ojos de sus opositores) y que habían sido parte del modus operandi característico de alguien en el poder particularmente impopular. Sin una sólida institucionalización, era muy previsible que el PCCI fuera abandonado por las nuevas autoridades.

Pese al clima político adverso, el gobierno podría haber hecho algo y no lo hizo: crear un electorado fuerte, fuera del sistema de partidos políticos, que exigiera la continuidad del Consejo. Dado el mandato de éste, ese electorado tendría que haber sido el sector privado. No obstante, como vimos anteriormente, el sector privado ni siquiera era parte del diseño original y, además, el gobierno de Chinchilla no tenía relaciones de trabajo particularmente buenas con el sector privado, que no estaba profundamente comprometido con el Consejo como

instrumento ideal para la cooperación público-privada y para la coordinación de políticas de desarrollo productivo amplias.

En otras palabras, cuando terminó el gobierno Chinchilla, no había nadie dispuesto a exigir la continuidad del Consejo ni lo bastante poderoso como para convencer u obligar al gobierno a cumplir con esa demanda.

La historia del PCCI nos revela, por ende, la fuerza de una alianza de tecnócratas altamente calificados con encargados de la formulación de políticas, combinada con el apoyo político pleno de una presidenta que fue capaz de brindar un liderazgo fuerte dentro de su propio gobierno, pero que no pudo lograr el apoyo externo que habría sido necesario para dar continuidad, más aún, para institucionalizar una de sus iniciativas claramente exitosas. Sin suficiente control del Congreso para transformar en ley el decreto que creó el PCCI, y sin un electorado externo con la fuerza y a la vez el compromiso requeridos para exigir su continuidad, y en un clima sumamente politizado, el PCCI estaba condenado a compartir el destino de intentos anteriores ad hoc no institucionalizados a la hora de lograr una coordinación de políticas "amplia" y una asociación público-privada efectiva en la formulación de las políticas económicas de Costa Rica, como el Programa Impulso o la creación del ministro de la Competitividad. La creación de instituciones efectivas permanentes para una coordinación política amplia y una asociación política público-privada efectiva sigue siendo una tarea pendiente en Costa Rica.

Ahora bien, si su creación por decreto hizo que el PCCI fuera una institución frágil, es útil preguntarse por qué la administración Chinchilla no intentó crearlo por ley. Una respuesta detallada iría más allá del objetivo de este artículo, pero el marco conceptual resumido en la Figura 1 más arriba nos permite al menos plantear alguna hipótesis preliminar.

La administración Chinchilla no contaba con mayoría parlamentaria y dados los rasgos del proceso de formulación de políticas costarricense, las maniobras obstruccionistas son extremadamente fáciles. Si la administración Chinchilla hubiera presentado un proyecto de ley para la creación del PCCI, el proyecto se habría demorado allí durante años. La administración probó otro camino: crear el PCCI por decreto, ponerlo a trabajar desde el primer día, mostrar resultados significativos y luego intentar institucionalizarlo.

No era una estrategia novedosa. De hecho, es exactamente lo que sucedió con las instituciones a cargo de las políticas de promoción

del comercio y las exportaciones: se crearon instituciones eludiendo al Congreso y se les otorgaron considerables capacidades TOP que resultaron en un desempeño institucional sobresaliente que luego hizo posible modificar la configuración institucional (instituciones ad hoc temporarias se transformaron en permanentes, financiadas por el presupuesto nacional y/o con fuentes independientes de financiamiento). Esto a su vez modificó, respecto de políticas específicas, algunas características del proceso de formulación de políticas (ya no se necesita la intervención parlamentaria continua para garantizar la continuidad de los programas y las instituciones a cargo de ellos, fuera del proceso anual de aprobación del presupuesto nacional).

Algo similar podría haber funcionado en el caso del PCCI. No obstante, a diferencia de Minex (precursor de la Comex) y el programa Vínculos (precursor de la División Vínculos en Procomer), financiado por el BID, el PCCI nunca fue bien financiado ni equipado con personal, y para cuando Chinchilla asumió la presidencia, el Congreso se había convertido en una institución más fragmentada y polarizada que en el momento de la creación de Comex.

Por desgracia, no sorprende totalmente que el esfuerzo de institucionalización fracasara en este caso, pese a un intento serio de conseguir apoyo multipartidario para un PCCI permanente durante los últimos meses de la administración Chinchilla.

4. El Programa Vínculos en la Agencia Promotora de Comercio Exterior (Procomer)

4.1 Descripción

Las Políticas de Desarrollo Productivo orientadas a los vínculos llegaron tardíamente a la estrategia de promoción de la diversificación económica de Costa Rica, y, hasta la fecha, siguen siendo un hermano enérgico pero pequeño de la promoción nacional de las exportaciones y las políticas de atracción de inversión extranjera directa.

Debe recordarse que el cambio de una estrategia económica volcada hacia afuera desde una volcada hacia adentro tuvo lugar en el período inmediatamente posterior a la crisis de la deuda en los años 1980. Se implementaron rápidamente las primeras políticas de promoción de exportaciones, y el país nunca miró para atrás:[13] si bien las políticas y los instrumentos se volvieron cada vez más refinados y efectivos, el impulso y el rumbo de la política no cambiaron en el transcurso de 30 años, y las instituciones a su cargo se volvieron poco a poco más especializadas y más efectivas en su despliegue (CEPAL, 2014).

No sucedió lo mismo con la promoción de vínculos entre lo local y las corporaciones internacionales, como han señalado CEPAL (2014), Paus (2005, 2014) y Padilla Pérez y Alvarado Vargas (2014), entre otros. La creación de vínculos entre las empresas locales y las corporaciones multinacionales no fue una prioridad en los primeros años de la reforma económica, y los ulteriores esfuerzos para promocionarlos fueron muy exitosos en términos de retornos por dólar invertido, pero también de una magnitud muy limitada, como veremos enseguida.

De hecho, recién en 2001, o sea 18 años después de producirse el cambio en la estrategia de desarrollo económico, se implementó un programa formal para promocionar los vínculos entre las empresas locales y multinacionales. Quizá parezca una omisión sorprendente

[13] Las elecciones nacionales de 2014 fueron ganadas por el PAC, un partido político que se oponía a las políticas comerciales y de atracción de inversión extranjera directa de Costa Rica desde su creación, en diciembre de 2000. No obstante, al llegar al poder, el PAC dejó bien claro que no trataría de renegociar los numerosos acuerdos comerciales de Costa Rica, ni planeaba reformar su política de atracción de inversión extranjera directa.

desde el punto de vista actual: ¿por qué no aprovechar la oportunidad de crear vínculos de alto valor agregado entre las empresas costarricenses y multinacionales de alta tecnología que invertían en el país?

Sin embargo, a la distancia resulta perfectamente fácil detectar las omisiones políticas.

A fines de los años 1980, los desafíos cruciales que enfrentaban las autoridades económicas del país eran restablecer el equilibrio macroeconómico y reducir la inflación, la pobreza y el desempleo, que habían aumentado durante la crisis. Las políticas relacionadas con la inversión extranjera directa estaban destinadas a atraer a empresas que crearan una mayor cantidad de empleos, lo más rápido posible, y especialmente empleos que pudieran ser cubiertos por individuos con educación relativamente escasa, que apenas habían sido alcanzados por la crisis. Si en la actualidad las autoridades comerciales y económicas están preocupadas por "escalar la cadena de valor", en aquel entonces su preocupación era a la vez más prosaica y más urgente: "salir del gran agujero" en el que había caído la economía.

De todas formas, se desarrollaron espontáneamente vínculos significativos –aunque con bajo valor agregado– entre las compañías locales y las multinacionales, y aún hoy la mayoría de las compras locales que realizaron las corporaciones multinacionales no están relacionadas con las iniciativas de las políticas institucionales de promocionarlas, dado que las multinacionales inevitablemente compran localmente empresas no comercializables: limpieza, alimentos, seguridad y algunos servicios de logística, además de los suministros requeridos para la provisión de dichos servicios. Asimismo, compran necesariamente los servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones a los proveedores locales y en algunos casos es posible que compren los materiales de embalaje a nivel local.

Lo que no sucedió espontáneamente fue el desarrollo de vínculos significativos en bienes y servicios comercializables, haciendo que las empresas locales "escalaran" gradualmente la cadena de valor y aportaran insumos, repuestos, productos terminados y servicios cada vez más complejos y con exigencia de conocimientos a las corporaciones multinacionales. Costa Rica no ha aprovechado totalmente los efectos de "derrame de conocimiento" de la inversión extranjera directa y, en este frente, su desempeño palidece frente a otros países en desarrollo que han tenido éxito atrayendo inversión extranjera directa de alta tecnología y desarrollando, asimismo, capacidades locales. Para el año 2000, era evidente que Costa Rica podía y debía

volverse un país más ambicioso con respecto a los vínculos entre las compañías locales y multinacionales.

Finalmente, en 2001 se lanzó un pequeño "Proyecto para el Desarrollo de Proveedores de Corporaciones Multinacionales de Alta Tecnología" en la Fundación Centro de Alta Tecnología (FUNCENAT) con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un Comité Directivo formado por representantes de FUNCENAT, la Cámara Costarricense de la Industria, CINDE y Procomer (CEPAL, 2014). La composición del comité directivo fue pensada explícitamente para fomentar la coordinación interinstitucional dentro del sector público, así como también la cooperación público-privada.

El proyecto tenía tres componentes: un programa piloto cuyo objetivo era establecer vínculos duraderos entre 45 pequeñas y medianas empresas locales y corporaciones multinacionales de alta tecnología; el desarrollo de un sistema de información que pudiera combinar la oferta y la demanda entre dichas empresas, y un componente institucional cuyo objetivo era la creación de una Oficina Nacional para el Desarrollo de Proveedores de multinacionales, que pasó a ser conocida como Costa Rica Provee. El financiamiento fue más bien modesto, con un presupuesto inicial de US$ 1,5 millones, de los cuales el BID aportó US$ 900 mil (Varga et al., 2010).

En esa etapa, el programa no se centró en un tipo específico de vínculos. Esto quizá resulte un poco sorprendente: teniendo en cuenta que los vínculos venían dándose espontáneamente, habría sigo lógico lanzar una Política de Desarrollo Productivo que se centrara precisamente en los vínculos que no podían producirse espontáneamente. Sin embargo, el énfasis en ese momento se puso en fomentar más vínculos, no en "mejorarlos".

En el origen de este programa podemos observar algunos rasgos que son comunes a varios otros intentos exitosos de desarrollar organismos altamente idóneos en materia de Políticas de Desarrollo Productivo en Costa Rica:

- Al igual que en muchas de las actividades emprendidas originalmente por CINDE, el financiamiento original provino de la cooperación técnica extranjera y los proyectos iniciales fueron proyectos piloto de pequeña escala.

- Se incorporó explícitamente al proyecto "Margen para experimentación"; tal es precisamente la naturaleza de un "proyecto piloto".

- Dado que el financiamiento venía del exterior del sector público, el proyecto adoptó un marco de gestión más flexible que el programa o la oficina del gobierno central en Costa Rica.[14]

- Tal como sucede en el caso de las exportaciones, donde la promoción inicialmente estaba "abierta a todos" y sólo más tarde pasó a centrarse en actividades y sectores específicos, la promoción de los vínculos inicialmente trató todos los vínculos por igual, y el énfasis residía en la cantidad de vínculos creados, ya sea en las áreas comercializables como en las no comercializables, las transacciones pequeñas o grandes, o las actividades con mucho o poco valor agregado.

A diferencia del caso CINDE, y quizá reflejando un aprendizaje institucional, la eventual institucionalización del programa –es decir, la transformación de un proyecto a corto plazo, de pequeña escala con financiamiento extranjero, en otro permanente y financiado localmente, asignado a un organismo público especializado–, fue un objetivo explícito del proyecto desde el inicio. En 2003, Costa Rica Provee pasó a ser un proyecto de Procomer, encontrando, por ende, un hogar institucional más cercano a su misión. Por último, cuando se desembolsó la última parte del financiamiento del BID, Costa Rica Provee se transformó en la División Vínculos dentro de Comex (CEPAL, 2014). El programa había pasado a estar totalmente institucionalizado.

De todos modos, no hubo ningún cambio sustancial en la estrategia del programa: desde 2005 hasta 2010 el programa Vínculos siguió centrado en la cantidad de vínculos que podía promocionar, no en el tipo de vínculos o el valor de las consecuentes transacciones.

Las cosas comenzaron a cambiar, rápidamente, alrededor de 2010, en el contexto de una redefinición global de la estrategia, los métodos y la organización de Procomer. Si bien nos concentraremos

[14] Los proyectos financiados mediante cooperación internacional solían gozar de una considerable flexibilidad en cuanto a procedimientos administrativos, y la creación de "entidades de ejecución" era vista como una manera de eludir las rigideces y el tiempo de respuesta lento de los procedimientos tradicionales del sector público. Dicha flexibilidad se perdió, en gran medida, y los fondos prestados o donados por instituciones multilaterales y entidades de cooperación se ven sujetos básicamente a las mismas normas que el resto de los fondos del sector público.

en los cambios en el programa Vínculos, es necesario decir algunas palabras sobre la renovación de la estrategia global en Procomer para dar un contexto relevante a nuestra argumentación.

¿Qué sucedió a partir de 2010?

Primero, y ante todo, asumió un nuevo gobierno, y una vieja defensora de la política y las negociaciones comerciales fue designada ministra de Comercio Exterior, y Jorge Sequeira fue nombrado director de Procomer.

La designación de Sequeira marcó en cierto modo una ruptura de la tradición en Procomer, donde la mayoría de las veces se había nombrado como directores a tecnócratas del sector público con experiencia en política pública. Este nombramiento tampoco coincidía con un patrón más amplio que puede observarse en CINDE (Clark, 2001; Cornick, Jiménez y Román, 2014) donde los líderes de los programas claves rotan entre puestos de formulación de políticas, normalmente a nivel de gabinete, y cargos tecnocráticos en organizaciones privadas orientadas a las políticas. Sequeira venía directamente del sector privado, donde había desarrollado una empresa de software desde cero, la había transformado en un proveedor internacional de servicios de software y tecnología de la información, y posteriormente la vendió a una corporación multinacional más grande. No tenía experiencia anterior de ningún tipo en materia de formulación de políticas, política o estudios sobre políticas.

Cabe mencionar que la designación de dirigentes de empresa en cargos de formulación de políticas no es inédita en Costa Rica, y de hecho empresarios exitosos han sido nombrados ministros de Comercio o Turismo en varias oportunidades. Curiosamente, empero, en general no pudieron cambiar sustancialmente las instituciones que encabezaron ni introducir en éstas los procedimientos, las normas y la eficiencia de tipo empresarial. El caso de Sequeira y Procomer resultó muy diferente.

Antes del nombramiento de Sequeira, Procomer no participaba en ejercicios formales de planificación estratégica, ni mucho menos desarrollaba o controlaba los indicadores de desempeño asociados al plan estratégico. Sequeira se propuso cambiar fundamentalmente esta situación y poco después de su nombramiento, Procomer presentó su primer plan estratégico, que se actualizó dos años más tarde, y está programado que se actualice cada dos años (Procomer, 2010 y 2013).

Junto con los planes estratégicos hubo una reorganización com-

pleta de la institución, un fuerte énfasis en el control y la rendición de cuentas, reflejado en informes de desempeño internos tres veces al año e informes anuales y cada cuatro años publicados regularmente, disponibles en el sitio web de la institución, el desarrollo de un indicador clave de desempeño para cada departamento, programa y persona dentro de la institución, y el uso de tecnologías de la información para modernizar su gestión: un sistema de Gestión de Relaciones con el Cliente (CRM) como parte de la creación de una cultura centrada en el cliente, una Planificación de Recursos Empresariales (ERP) para fines de gestión y financieros, herramientas de capacitación en la web para el personal de Procomer y para sus clientes. Quizá lo más importante, se fijó un objetivo más preciso para la organización

Una descripción a fondo de los cambios que tuvieron lugar en Procomer iría mucho más allá del ámbito de este informe, de modo que a continuación nos concentraremos en los cambios que tuvieron lugar en la División Vínculos, al frente de los cuales estuvo principalmente Rolando Dobles, quien fue nombrado director de la División Vínculos un año después de que el Sr. Sequeira fuera nombrado CEO de Procomer, y que, como él, venía del sector privado.

Los dos cambios fundamentales en la estrategia de vínculos fueron que pasó de la promoción de vínculos "genérica" a "centrada", y de la "conexión" al "desarrollo de negocios". Expliquemos cada uno por separado.

Antes de los ejercicios de planificación estratégica de 2010, Procomer trataba todos los vínculos por igual: ya sea que involucraran bienes y servicios comercializables o no comercializables, alto o bajo contenido de conocimientos y valor agregado, estuvieran o no relacionados con los sectores estratégicos de atracción de inversión extranjera directa y si estaban implicadas transacciones grandes o pequeñas. Para Procomer, todo era igual. Lo que importaba era la cantidad de vínculos logrados cada año.

Esto cambió radicalmente con la nueva estrategia. Procomer creó una herramienta en la web, "Mercado", donde compradores y proveedores de bienes no comercializables pueden conocerse y hacer negocios. En otras palabras, se digitalizó la función de "conexión" y el personal escaso, pero altamente calificado, fue asignado a una tarea con más utilización de conocimientos: la promoción de vínculos con alto valor agregado en bienes y servicios comercializables, particularmente en sectores de gran prioridad en la estrategia de atracción de inversión extranjera directa, y el desarrollo de las capacidades de

negocios locales requeridas para que dichos vínculos fueran posibles.

La nueva estrategia era más ambiciosa que la anterior, y estaba orientada explícitamente hacia la demanda. Así como en la estrategia anterior Procomer identificaba, en el mejor de los casos, capacidades locales, y luego trataba de conectarlas con las demandas de las multinacionales que operaban en la Zona de Libre Comercio, ahora Procomer identifica primero las demandas y los requerimientos de esas empresas, luego sondea las capacidades locales para responder a dichas demandas, y si éstas no están disponibles, pero se considera factible desarrollarlas, trabaja con los potenciales proveedores para hacerlo.

El rol del Programa Vínculos y del personal evolucionó; en suma, pasó de establecer conexiones al desarrollo, y la gestión de proyectos y las calificaciones y las técnicas de la División Vínculos debieron ajustarse en consecuencia. Los ajustes fueron significativos.

La posición de "Promotor de Vínculos" se transformó en un cargo de "Gerente de Proyecto". Se establecieron como requisitos el inglés y una capacitación formal en gestión de proyecto y de los seis promotores que trabajaban en la División Vínculos en ese momento, sólo tres permanecen en la actualidad, en tanto se contrató a cuatro nuevos. En este momento, seis de los siete gerentes de proyecto (no "promotores de vínculos") dominan el inglés a nivel TOEFFL 700, dos son técnicos certificados CAPM (Técnico Certificado en Dirección de Proyectos) y dos más están en vías de serlo, en tanto tres están a punto de obtener su Maestría en Dispositivos Médicos, Gestión Empresarial y Economía, respectivamente.

Además, se cambiaron los parámetros de evaluación del desempeño en el trabajo. Así como en la estrategia anterior el número de transacciones era el indicador clave (y por ende un contrato de US$200 por un trabajo de pintura era lo mismo, a los fines de la evaluación, que un contrato por US$ 200.000 por el suministro de repuestos metálicos especializados), ahora se utiliza un conjunto de nueve indicadores distintos, que incluyen nivel de satisfacción del cliente, volumen de las transacciones, desarrollo de proveedores y recaudación para nuevos proyectos.

Un requisito clave para el éxito de la nueva estrategia fue, no obstante, ir más allá de las "fronteras", por así decirlo, de Procomer, y trabajar en colaboración con un gran conjunto de instituciones públicas, ya que la tarea de desarrollar proveedores superaba claramente lo que podía hacer Procomer por sí sola. Por ejemplo, los posibles pro-

veedores locales pueden llegar a tener las habilidades técnicas acotadas requeridas por sus posibles clientes –digamos, las habilidades requeridas para producir piezas metálicas conforme una especificación–, pero no contar con las habilidades gerenciales requeridas para "la entrega puntual". Procomer no se creó para capacitar gerentes y para esto requeriría la cooperación, ya sea del Instituto Nacional de Capacitación o de las universidades públicas. Es posible que otras empresas tengan todas las habilidades requeridas, pero carezcan de las certificaciones necesarias para ser proveedoras de las industrias de dispositivos médicos o del sector aeroespacial; nuevamente, ayudar a las empresas a obtener la certificación de calidad es una tarea que va más allá de la misión y el know-how de Procomer. Como último ejemplo, algunas empresas quizá necesiten mejorar sus operaciones para satisfacer la demanda de sus potenciales clientes, pero tienen muchas limitaciones crediticias para hacerlo y, nuevamente, dar crédito o acceso al capital a posibles proveedores es una tarea ajena a la cartera de Procomer.

En otras palabras, las políticas limitadas ya no bastaban; se necesitaban políticas amplias para alcanzar los nuevos objetivos políticos.

El contexto era favorable para la tarea de lograr una coordinación de las políticas amplias. Como recordará el lector, al mismo tiempo que se transformaba el programa Vínculos, el Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación comenzaba su trabajo. La idea de crear mecanismos para una coordinación de políticas amplias había echado raíz.

En el caso de los vínculos, se dio un fuerte paso hacia una mejor coordinación inter-institucional cuando se creó la Comisión de Vínculos Interministeriales, con la participación de Procomer, Comex, Meic, Micit, CINDE, CCI, Cadexco, Azofras, Conicit, Camtic, TEC e INA. Además de su trabajo cotidiano, esta Comisión, con la cooperación del Banco Central que se garantizaba a través del PCCI, preparó un Plan Nacional Vínculos, el primero en su tipo, que se completó cerca del fin de la administración Chinchilla y está pendiente de evaluación por las nuevas autoridades.

La cooperación con el sector privado ha ido más allá de las cuestiones amplias abordadas por la Comisión y hasta programas o proyectos específicos. Por ejemplo, el programa Innovex para el desarrollo de nuevos exportadores directos o indirectos es ejecutado conjuntamente por la Cámara Costarricense de la Industria y la División Vínculos de Procomer.

Hasta el momento, la nueva estrategia parece estar funcionando, pero el programa sigue siendo bastante pequeño. Procomer informa (Procomer, 2014) que a comienzos de 2014 tiene 11 proyectos dentro de la nueva estrategia, y un poco más de US$ 10 millones en nuevos vínculos de alto valor agregado. Esta cifra corresponde a "primeras ventas" y no representa exactamente el eventual impacto del vínculo inicial (Procomer no hace un seguimiento de las ventas de las compañías "vinculadas" después de la primera venta), pero, aun admitiendo eso, la cifra es casi desdeñable.

No obstante, Procomer ha trazado un mapa detallado de la potencial demanda de bienes y servicios comercializables de alto valor agregado, producidos localmente, y constató dos obstáculos a un mayor crecimiento de los vínculos, no pudiendo ninguno de los dos ser superados asignando más recursos a la División Vínculos.

En primer lugar, no todas las actividades de alta tecnología llevadas a cabo por las corporaciones multinacionales en las Zonas de Libre Comercio tienen el mismo potencial de vínculos, tal como lo documenta en detalle una serie de estudios de la Duke University relacionados con la participación de Costa Rica en cadenas de valor globales (para una visión general, ver Gereffi et al., 2013). En la electrónica, por ejemplo, el potencial es limitado porque Costa Rica no produce las materias primas que requiere el sector, ni tiene la escala, la cantidad y la variedad de productos manufacturados que necesitaría para ser competitivo con China en grandes segmentos de esta industria. Por otro lado, los servicios, el segmento de mayor crecimiento de las exportaciones de la Zona de Libre Comercio de Costa Rica, por muy complejos y basados en el conocimiento que sean, por su naturaleza misma, no tienen una fuerte demanda de insumos, maquinaria o piezas, producidos localmente o de otro modo. En contraste, el grupo de dispositivos médicos bien establecido y el grupo aeroespacial en ciernes tienen un gran potencial de vínculos.

Por ende, una condición necesaria para un mayor crecimiento en el número y el valor de los vínculos de alto valor agregado es el crecimiento de grupos y actividades con un elevado potencial de vínculos locales.

Simultáneamente, la oferta de proveedores locales "listos para multinacionales" es limitada. En algunos casos, pueden faltar capacidades técnicas. En otros, las limitaciones dificultosas son cuestiones de escala, disponibilidad de finanzas, voluntad de contraer riesgos o

una falta de certificaciones generales de calidad y/o certificaciones específicas de un sector relativamente costosas. Además, la disponibilidad de personal calificado con salarios competitivos parece estar convirtiéndose en una limitación dificultosa (Banco Mundial, 2013).

A nivel de escuela secundaria profesional o técnica, el gobierno puede intervenir directamente, asignando más recursos, aumentando el número de secundarias técnicas e incluso transformando las escuelas secundarias "académicas" convencionales en profesionales,[15] pero llevará tiempo hasta que los nuevos egresados empiecen a llegar al mercado.

En el nivel terciario, las cosas son un poco más complicadas: las universidades públicas gozan de una autonomía considerable, y lo máximo que puede hacer el gobierno es tratar de persuadirlas de graduar más profesionales en las carreras de gran demanda, algo que dichas universidades no están particularmente inclinadas a hacer. La calidad de la educación en las universidades privadas, por otro lado, es muy despareja y la mayoría de las corporaciones multinacionales contrata, preferentemente, a egresados de la universidad pública.[16] Sin embargo, el sector público no tiene las herramientas necesarias para aumentar la calidad media de las universidades privadas, mucho menos para cambiar su experiencia académica. Pero, una vez más, aunque el gobierno pudiera garantizar tanto normas elevadas como propuestas universitarias más acordes con las necesidades del sector productivo, pasaría tiempo antes de que nuevos graduados llegaran al mercado.

En síntesis, las restricciones dificultosas para crear más vínculos no se pueden eliminar invirtiendo más dinero hoy en el programa Vínculos, sino más bien a través de políticas amplias a largo plazo tanto del lado de la demanda como de la oferta de bienes y servicios (comercializables) locales. El Plan Nacional Vínculos mencionado anteriormente, producido por la Comisión de Vínculos y actualmente en estudio por parte de las nuevas autoridades, intenta hacer precisamente eso, en conjunción con los esfuerzos de CINDE y de Comex

[15] Y de hecho lo hicieron durante las administraciones Arias y Chinchilla. (Ministerio de Educación Pública, 2014).

[16] En el transcurso de varios proyectos de investigación, Cornick entrevistó a muchos altos ejecutivos de corporaciones multinacionales y éstos han señalado en forma constante su preferencia por los egresados de universidades públicas, al punto de que algunos ni siquiera tienen en cuenta a graduados de universidades privadas.

para atraer industrias con un mayor potencial de vínculos y aliviar las limitaciones de la oferta, por ejemplo, aprovechando los acuerdos de Libre Comercio con otros países latinoamericanos.

Una anotación final: el programa Vínculos, en Procomer, se centra en los vínculos entre los productores locales y las corporaciones multinacionales. No obstante, los vínculos pueden darse también entre multinacionales (y, desde el punto de vista de una matriz entradas-salidas, la nacionalidad de los dueños de una empresa no importa) y, ciertamente, dichos vínculos son buscados por algunas multinacionales y promocionados activamente por CINDE, como veremos a continuación.

4.2 Analítica

¿Cuáles han sido las claves del éxito del Programa Vínculos hasta el momento? ¿Cuál ha sido el papel de las capacidades TOP?

Es interesante comenzar, no con nuestra propia apreciación, sino con la de Jorge Sequeira, director de Procomer, quien señaló tres elementos claves que "hacen la diferencia" (Sequeira, 2014):

- Es una institución independiente, con una Junta Directiva formada por cinco representantes del sector privado y cuatro representantes del sector público, incluido el ministro de Comercio Exterior, que actúa como presidente del Directorio. Esta independencia y la composición de la Junta permiten la estabilidad de las políticas: la política a corto plazo tiene un impacto pequeño o nulo en el trabajo de Procomer.

- También es financieramente independiente: es financiado por un canon pagado por Zonas Libres y por un impuesto de US$ 3 sobre las declaraciones de aduana. Por ende, su presupuesto no está sujeto a variaciones a corto plazo en función de decisiones políticas o de un problema de flujo de caja en Hacienda.

- Opera conforme a normas de compra y contratación flexibles, que se necesitan para cumplir con el espíritu de las regulaciones del sector público (apertura, objetividad, transparencia, licitación competitiva, etc.) pero no con las minucias de las regulaciones estándar. Esto permite a Procomer realizar compras y participar en contratos, incluidos contratos de trabajo, a un ritmo cercano al del

sector privado, en lugar del ritmo glacial, sujeto a múltiples escalas y un posible descarrilamiento, típico de la mayor parte del resto del sector público costarricense. En cuanto al personal en particular, el funcionamiento –de acuerdo a este conjunto relativamente flexible de normas administrativas– permite a Procomer contratar en forma rápida personal calificado, ofrecer paquetes de remuneración competitivos y con la posibilidad de hacer lo que en la mayoría de las oficinas públicas en Costa Rica es prácticamente imposible: exigir desempeño, alentar y apoyar a los trabajadores con un rendimiento inferior a mejorar su trabajo y, si es necesario, despedir a quienes no están a la altura de las normas de la organización y no cumplen con sus objetivos, definidos en indicadores de desempeño (KPI) individuales.

Estas características nos permiten comprender las interacciones entre las capacidades TOP, por un lado, y la configuración institucional en la que operan, por el otro: parecen indicar que la efectividad de un stock determinado de capacidades se ve limitada (o mejorada) por el contexto institucional específico en el cual operan, y se ve limitada por la disponibilidad de financiamiento adecuado, estable y predecible para las instituciones pertinentes. Por otro lado, se necesita una configuración institucional propicia para el desarrollo de nuevas capacidades o el fortalecimiento de las existentes. Dicho de otro modo: la flexibilidad gerencial y el "margen para la experimentación" fueron elementos claves para el desarrollo de capacidades en Procomer y, al mismo tiempo, dicha flexibilidad fue esencial para que Procomer aprovechara bien sus capacidades.

Estos puntos quedan ejemplificados en la profunda transformación que Sequeira logró alcanzar en Procomer en términos de organización, métodos y objetivos durante un período relativamente breve. Más allá de los talentos de Sequeira, ese cambio rápido habría sido casi imposible en una institución pública tradicional en Costa Rica. Pese a ser una institución pública, Procomer funciona con regulaciones más flexibles (específicamente acordadas por ley), lo cual permite un cambio muy rápido, y con normas parecidas a las privadas respecto de los contratos, las compras y el manejo de los recursos humanos, incluida la posibilidad de contratar con sueldos competitivos y despedir a quienes rinden menos de lo esperado (Sequeira, 2014). Una configuración institucional propicia permitió a Procomer aprovechar bien el talento gerencial y al mismo tiempo llevar adelante el

nuevo objetivo y la nueva estrategia de desarrollo de capacidades TOP en el seno de la institución.

Si bien la relevancia del contexto institucional y los mecanismos de financiamiento son quizá más evidentes en este caso que en otros que analizamos, consideramos que la observación es válida en general. En ese caso, al menos tres factores distintos parecen influir, en grado considerable, en el éxito de las Agencias de Desarrollo Productivo: I) el contexto y las capacidades institucionales (en el sentido en que hemos venido utilizando el término en el presente documento; II) el conocimiento conceptual y de procedimiento que reside en los individuos, las empresas, las instituciones públicas y otros colectivos); y III) los recursos. Y si bien el contexto institucional propiamente dicho está insertado en el contexto más amplio del Proceso de Formulación de Políticas y la Economía Política de una sociedad dada (ver Figura 1 más arriba) consideramos que es lógico concentrarse en el contexto institucional, las capacidades TOP y los recursos al tratar de diseñar una Agencia de Desarrollo Productivo o mejorar una existente, dado que estos tres factores pueden ser modificados, hasta cierto punto, en un plazo relativamente breve y mediante acciones centradas en cuestiones críticas. Por otra parte, tratar de cambiar el Proceso de Formulación de Políticas o la Economía Política, aun siendo proyectos nobles, constituyen tareas mucho más grandes que las que este documento se propone abordar.

Desearíamos agregar un cuarto elemento clave: la calidad del liderazgo al frente de la institución y también el programa Vínculos. El emprendimiento político personal, junto con credenciales académicas de alto nivel, la participación en redes globales de práctica y conocimiento, y la experiencia previa en materia de políticas de González y Monge-González, fueron un componente esencial del éxito del PCCI, hasta donde llegó. Asimismo, en este sentido, sería difícil explicar el éxito del Programa Vínculos sin las calificaciones, la experiencia, las habilidades gerenciales, el know-how tecnológico y el impulso de Sequeira.

Los autores del presente documento no están particularmente a favor de las teorías de la historia de “próceres”. No obstante, los dos casos debatidos hasta el momento parecen indicar que aun con un contexto institucional favorable, con financiamiento adecuado y las capacidades TOP correctas, las probabilidades de éxito institucional están por lo menos muy relacionadas con la calidad de su conducción. “Contratar a las personas correctas”, si está bien decirlo así, resulta ser un elemento clave para el éxito.

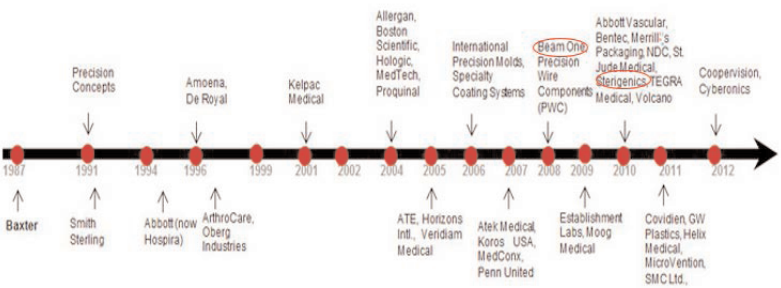
5. Los dispositivos médicos en CINDE

5.1 Descripción

El desarrollo del sector de dispositivos médicos es uno de los grandes éxitos de Costa Rica y de CINDE, y ha sido objeto de un reciente estudio exhaustivo (Bamber and Gereffi, 2013), cuyos principales resultados se resumirán aquí brevemente. Luego podemos cambiar nuestro objetivo específicamente a CINDE y a cómo la organización fue capaz de marcar un hito en el desarrollo del Sector de Dispositivos Médicos en Costa Rica: a saber, la instalación en el país de dos plantas que brindan servicios de esterilización a las fábricas de dispositivos médicos que operan en el país, usando dos de las tres tecnologías claves en este campo.

El desarrollo del sector de dispositivos médicos en Costa Rica se remonta a 1987, cuando Baxter inauguró una planta de producción. De todas maneras, luego de eso, durante muchos años ninguna otra empresa de dispositivos médicos lanzó sus operaciones en Costa Rica. La Figura 2 ilustra la evolución del sector (las empresas de esterilización de destacan en óvalos rojos):

Figura 2
Evolución del sector de dispositivos médicos en Costa Rica
1987-2012



Fuente: http://www.CINDE.org/en/investment-sectors/life-sciences

Curiosamente, al igual que sucedió con Intel, el éxito de Costa Rica como destino turístico fue instrumental en el ulterior desarrollo de una industria manufacturera: el primer contacto de Baxter con Costa Rica

fue a través de un ejecutivo que visitó el país como turista, y la suerte quiso que esto sucediera en un momento en que a Baxter le preocupaban las posibles perturbaciones que podían causar los huracanes en sus operaciones en el Caribe. Costa Rica, próximo a los Estados Unidos, pero sin estar sometido a los huracanes,[17] pasó a ser candidato y finalmente fue elegido como destino de inversión.[18]

Hasta 1991 no hubo nuevas inversiones, y a partir de entonces hasta 2001 hubo un goteo constante de nuevas empresas que invirtieron en Costa Rica. Después de 2001, empero, la tasa de crecimiento del sector se aceleró mucho, la complejidad de las operaciones realizadas en Costa Rica comenzó a aumentar y tanto las exportaciones como el empleo crecieron a un ritmo veloz. El trabajo en el sector pasó de 1.500 empleos en 2000 (CINDE, 2012) a 15.633 en 2012 (Llobet, 2013), en tanto las exportaciones crecieron rápidamente y se volvieron cada vez más diversificadas, y con una proporción mayor de productos de mayor valor agregado, como lo ilustra el siguiente gráfico:

Figura 3
Exportaciones médicas de Costa Rica por categoría de producto: 1998-2011

Fuente: Bamber and Gereffi (2013: 36).

[17] Los huracanes caribeños pueden tener un impacto comparativamente leve en la costa caribeña de Costa Rica, pero ninguno, más allá de algunas lluvias intensas, en la región central del país, donde está radicada la mayor parte de la industria.

[18] No podemos ahondar en este punto aquí, pero una de las ventajas competitivas de Costa Rica parece ser el hecho de que a la gente le gusta vivir allí, y eso es aplicable tanto a los extranjeros como a los costarricenses, incluidos los muy calificados que no tendrían problema en desarrollar una exitosa carrera en el exterior.

A diferencia de lo que había sucedido en otros sectores, los proveedores de grandes empresas del sector comenzaron a montar sus propias explotaciones en el país, y las ventas de proveedores extranjeros que operaban en Costa Rica a empresas fabriles del sector, para el período 2008-2010, alcanzaron aproximadamente US$7,5 millones –una suma modesta, ciertamente, pero aproximadamente 10 veces más que las ventas de proveedores locales.

Hubo dos motivos detrás de la decisión de los proveedores de instalar sus operaciones en Costa Rica. El crecimiento del sector y la presencia de algunos de los fabricantes más grandes del mundo, el mayor volumen y complejidad de sus operaciones, y las buenas perspectivas de crecimiento del sector; vale decir, la existencia de una demanda fuerte y en crecimiento, fueron el primer motor. Pero hubo un segundo.

En 2008, CINDE creó una División Servicios Post-establecimiento (After Care Division) (CINDE, 2010) con el propósito de facilitar el proceso de instalación e inicio de las operaciones cuando una empresa decide invertir en Costa Rica, y de velar por sus necesidades una vez que comienzan las actividades, con varios objetivos:

- Garantizar una experiencia exitosa para esa compañía (lo cual contribuye a su vez a fortalecer la reputación de Costa Rica como destino deseable de inversiones);
- Estimular la expansión y la actualización de la explotación de la empresa; y
- Controlar y contribuir al mejoramiento de los factores que permiten, tanto a Costa Rica como a las empresas que operan allí, ser competitivos en sus sectores y actividades específicos.

Garantizar una experiencia exitosa luego del inicio de las operaciones es particularmente importante para Costa Rica, donde más de la mitad de la inversión extranjera directa de cada año adopta la forma de reinversión por parte de empresas que ya operan en el país, las que normalmente inician sus actividades en pequeña escala y centradas en tareas simples y gradualmente sus operaciones crecen en volumen y complejidad, a medida que verifican o descubren que el país es capaz de soportar proyectos más grandes y más complejos que los contemplados inicialmente.[19]

[19] Como dijo uno de los entrevistados: “a los jefes no hay necesidad de darles una

Una de las tareas de la División Servicios Post-establecimiento consiste en identificar las necesidades de las empresas que operan en Costa Rica, incluidas las oportunidades para los proveedores locales y extranjeros de operar en el país y contribuir a hacer realidad economías de aglomeración y efectos de derrame.

En el caso de los Dispositivos Médicos y otros sectores de alta tecnología, la competitividad de Costa Rica depende, entre otras cosas, de la productividad y las calificaciones de su fuerza de trabajo, no de la mano de obra barata. Esta ventaja competitiva puede verse erosionada si la demanda de mano de obra adecuadamente calificada crece rápidamente, y la oferta no puede seguir el ritmo, tal como la evidencia indica que ha ocurrido en años recientes. Las industrias que se apoyan en la mano de obra de bajo costo, como la textil y los call centers de funcionamiento básico, ya dejaron de ser competitivas a raíz del aumento de los costos de la mano de obra y otros costos operativos.

Dentro de este contexto, CINDE ha trabajado en varios frentes para fortalecer las ventajas competitivas de Costa Rica. En el caso particular de los dispositivos médicos, se identificó una oportunidad: si bien el sector prosperaba, en el país no había servicios de esterilización. Esto imponía un costo a todas las empresas, dado que la producción debía enviarse para ser esterilizada en otra parte, lo cual incrementaba los costos de inventario y ampliaba el ciclo de producción. Además, la ausencia de servicios de esterilización impedía que se instalaran en Costa Rica centros de distribución y las funciones de logística y marketing que se asocian con éstos.

Trabajando en cooperación con fabricantes ya establecidos en el país, CINDE trazó un mapa del sector de la esterilización y se propuso acercarse sistemáticamente a las empresas, una por una, y convencer al menos a una de abrir una planta en Costa Rica.

A decir verdad, CINDE se acerca ahora regularmente durante sus actividades de promoción no sólo a las empresas que son el objetivo último que desea atraer al país, sino también a sus proveedores esenciales, para hacer que la inversión en Costa Rica sea más competitiva y para “anclar” las inversiones, ya que los costos de trasladar las operaciones de un lugar a otro son más altos si hay una cadena de abastecimiento bien desarrollada en la primera ubicación.

---

razón para invertir en China; todo el mundo está invirtiendo en China. Pero sí hay que darles un buen motivo para invertir en Costa Rica, y el historial de las operaciones en el país es el mejor motivo que se les puede dar”.

Pasaron aproximadamente siete años entre los contactos iniciales con las compañías de esterilización y la decisión de la primera empresa de abrir una planta en Costa Rica. Afortunadamente, CINDE apunta al largo plazo y puede llevar adelante proyectos que no producen resultados durante muchos años, como en este caso.

Paradójicamente, si bien la búsqueda fue larga, el proceso de toma de decisiones de la empresa que finalmente fue pionera del sector resultó bastante rápido (Vega, 2014). Varios factores permitieron que la empresa en cuestión, BeamOne, adquirida posteriormente por Synergy Health, tomara una decisión rápida.

En primer lugar, era una empresa familiar relativamente pequeña con un proceso de decisión ágil.

Segundo, los potenciales clientes de BeamOne en Costa Rica no eran ya clientes en los Estados Unidos, y esto significaba una diferencia importante. Para una compañía que brinda servicios de esterilización en los Estados Unidos o en otra parte a una empresa que ya está operando en Costa Rica, abrir allí una planta era una decisión más complicada. Por un lado, podía ayudar a consolidar la relación cliente-proveedor brindando servicios cercanos a la empresa del cliente en Costa Rica. Por otro, al menos en lo que se refería a los clientes que ya trabajaban con esa empresa, no había ningún aumento neto en el volumen de negocios (los servicios prestados fuera de Costa Rica se trasladarían a Costa Rica) pero sí requisitos de inversión.

Para BeamOne la decisión era más simple: se trataba de la oportunidad de adquirir nuevos clientes y aumentar sus ventas.

La decisión se vio facilitada por el hecho de que CINDE no se acercó a BeamOne solo sino junto con un potencial cliente. Si BeamOne decidía invertir en Costa Rica, tendría su primer cliente aun antes de echar los cimientos en el lugar donde construiría su planta.

A BeamOne le llevó apenas tres meses, desde el contacto inicial de CINDE y el potencial cliente, llegar a la decisión final. El acuerdo resultó más atractivo gracias a El Coyol, la Zona Franca donde BeamOne construyó su planta, que le ofreció “un excelente negocio” (Vega, 2014) y el proceso de construcción y autorización transcurrió sin sobresaltos con la ayuda de CINDE. La planta se inauguró con un solo cliente, pero adquirió un segundo en un plazo de siete meses y actualmente tiene más de 20 clientes, incluidas algunas plantas fuera de Costa Rica que envían sus productos para esterilización allí.

Comenzó a funcionar en 2008, con una planta de esterilización con rayo de electrones. Entre 2010 y 2011 entró en servicio una se-

gunda división de esterilización con rayo de electrones, además de una división de óxido de etileno.

En 2010, Sterigenics, otro proveedor de servicios de esterilización, comenzó a brindar sus servicios en Costa Rica. Varios de los clientes de la compañía ya estaban operando en el país, y para 2010 la magnitud de sus operaciones era lo bastante grande como para justificar la apertura de una planta, una opción que la empresa ya venía considerando (Tucker, 2014).

Entre las dos empresas, hay un amplio margen para el crecimiento sin inversiones adicionales de capital, ya que las plantas todavía no operan las 24 horas los 7 días de la semana.

Aún no se ofrecen en Costa Rica servicios de esterilización por rayos Gama, usados para productos de altísima densidad, y es poco probable que esto ocurra pronto, ya que no hay un volumen suficiente de dichos productos que justifique todavía la inversión.

El establecimiento de servicios de esterilización volvió más competitivas a las empresas de dispositivos médicos que operan en Costa Rica, pero probablemente el impacto más importante fue que volvió al país más atractivo para nuevas empresas, no establecidas anteriormente, y les permitió emprender operaciones más ambiciosas. La gran cantidad de nuevas empresas que inauguraron plantas en Costa Rica después de 2008, y la complejidad de las actividades de firmas como Saint Jude Medical y Abbot Vascular (ver Recuadro 9.4 en el Banco Interamericano de Desarrollo, 2014), parecen validar esta hipótesis. El hecho de que estas dos empresas se instalaran en la misma Zona de Libre Comercio donde está situada una de las compañías de servicios de esterilización parecería indicar, además, que el grupo de Dispositivos Médicos está empezando a recoger ahorros significativos gracias a la aglomeración.

5.2 Analítica

Entre todos nuestros casos y episodios, la instalación de dos empresas que brindan servicios de esterilización a fabricantes de dispositivos médicos es probablemente la que tiene el mayor impacto potencial sobre el desempeño de la competitividad y las exportaciones para el país. Como se dijo en la sección anterior, tener estos servicios en Costa Rica permite a los fabricantes reducir los costos de inventario y lograr una entrega más pronta a los clientes finales, y abre oportunidades para la creación de centros de distribución en Costa Rica, sumando otro esla-

Recuadro 2
Desarrollo continuo de capacidades en CINDE

CINDE es una organización que ha tenido que reinventarse en varias ocasiones, tal como lo documentan Clark (2001) y Monge-González, Vargas y Mata (2008). De particular interés para nuestro objetivo es cómo CINDE se adaptó e incrementó sus capacidades técnicas en respuesta a un entorno, un presupuesto y una misión cambiantes. La continuidad del personal clave, prácticas de instrucción bien instituidas, la utilización de asesores extranjeros de primer nivel, la participación en redes globales de conocimiento, la gestión del desempeño y una cuidadosa selección del personal, atenta a las habilidades tanto duras como blandas, son los elementos centrales del sistema de mejoramiento continuo de las capacidades técnicas de CINDE.

El personal actual de CINDE está integrado por unos 45 empleados, 40 con título universitario. Cuatro llevan más de 15 años en la organización y desempeñan la doble función de mentores de nuevos empleados y depositarios de la memoria institucional, además de sus deberes formales en puestos superiores de CINDE.

CINDE estima que una nueva incorporación tarda al menos 18 meses en tomar el ritmo de sus colegas, y tiene una política formal de "dos personas por reunión": desde los gerentes hasta el personal, nadie asiste a una reunión solo. A una reunión asisten siempre al menos un ejecutivo sénior y uno junior, que aprende observando y al que no se asignarán responsabilidades sustanciales hasta que el "mentor" considere que está preparado o preparada para ellas.

Desde sus comienzos como agencia de atracción de inversión extranjera directa, CINDE trató de adoptar el modelo de las mejores agencias del mundo y evaluarse en referencia a ellas, no respecto de alguna norma local o regional. Se aseguró en etapas tempranas la cooperación técnica con la IDA de Irlanda y recientemente se contrató una nueva asesoría con ese organismo. Además, CINDE trata de mantener a su personal al día respecto de los avances de la industria y los sectores, participando activamente en eventos de capacitación durante giras y ferias comerciales internacionales.

Por último, CINDE es muy cuidadosa a la hora de seleccionar personal y trata de contratar a profesionales jóvenes que estén ansiosos por aprender nuevas habilidades y quieran "dejar una marca" en su trabajo, y luego somete a sus empleados a evaluaciones rigurosas del desempeño, con consecuencias. Por un lado, aproximadamente uno sobre 40 profesionales es despedido cada año. Por otro, las bonificaciones por desempeño pueden equivaler a dos meses de sueldo.

bón a la cadena de valor, ampliando el volumen de negocios que tienen lugar en el país y posiblemente haciendo bajar los costos de logística y reduciendo más los tiempos de entrega a los clientes finales.

Esperábamos que este caso se asociara con una mejora discreta y significativa de las capacidades en CINDE, como sucedió en el caso anteriormente tratado de Procomer, pero no fue así. Lo que encontramos más bien, fue una organización que, con respecto a las habilidades técnicas, opera conforme a un proceso de "mejoramiento continuo". La lección es importante: la actualización constante de las capacidades y mejoras pequeñas pero continuas en vez de un episodio radical de mejora de capacidades (como el cierre de una institución y su reemplazo por una capacidad nueva supuestamente superior) son lo que llevó a resultados asombrosos en CINDE. El proceso de actualización de capacidades se describe más detalladamente en el Recuadro 2 de página siguiente.

A diferencia del caso de Intel, en el que se lanzó la primera campaña única en su tipo a toda máquina para convencer a la empresa de abrir una planta en Costa Rica, la búsqueda y la promoción activa de inversiones por parte de proveedores de empresas que operan en el país era, en 2008, "lo normal" en CINDE. La clave, además de la coherencia y una estrategia a largo plazo, es que "lo normal" en CINDE se realiza en un nivel excepcionalmente elevado. En otras palabras, CINDE ha alcanzado un punto en el que puede lograr resultados extraordinarios haciendo su trabajo ordinario. Es exactamente donde desearíamos que estuviera una institución, en lugar de una posición en donde los grandes resultados exigen esfuerzos heroicos, algo que, por definición, sólo puede emprenderse alguna vez.

CINDE tiene un largo historial de adaptación a circunstancias cambiantes, incluida la prestación de servicios que alcanzan una etapa "madura" y luego se transfieren a otra institución, el cierre de programas que cumplieron su propósito y ya no se necesitan y la necesidad de adaptarse a presupuestos vacilantes y a las nuevas técnicas desarrolladas y los niveles más altos de especialización a medida que cambian el perfil del sector exportador de Costa Rica y las ventajas competitivas del país.

Hubo dos cambios organizacionales que a la larga desembocaron en el "modelo de servicio" que permitió a CINDE identificar la necesidad/oportunidad de establecer servicios de esterilización para la industria de dispositivos médicos.

El primer cambio tuvo lugar en el año 2000. Hasta ese momento, CINDE tenía una serie de oficinas fuera de Costa Rica, y dichas oficinas se encargaban de buscar inversiones de todas las empresas

que operaban dentro de determinada zona. La especialización era geográfica, no sectorial. En el país, CINDE tenía expertos por sector que trabajaban conjuntamente con esas oficinas regionales.

Los recortes presupuestarios obligaron a CINDE a cerrar sus oficinas regionales y a desplegar su atracción de inversión extranjera directa desde Costa Rica. Ya no era posible una especialización geográfica y CINDE pasó a una especialización sectorial. Si bien el cambio fue forzado –o al menos su implementación se vio acelerada– por recortes presupuestarios, resultó no obstante providencial: el conocimiento a fondo de los sectores en los cuales se concentra y de las necesidades y los requisitos de las empresas que operan en dichos sectores ha sido clave en el éxito de CINDE. Los especialistas en sectores además de la unidad de inteligencia empresarial, garantizan que cuando CINDE se pone en contacto con una compañía, sepa todo lo que debe saber a la hora de presentar un argumento convincente para invertir en Costa Rica.

El segundo cambio tuvo lugar ocho años más tarde, con la División Post-establecimiento. Si los especialistas en sectores más la inteligencia empresarial garantizan que CINDE sepa lo que necesita saber para convencer a una empresa de invertir en Costa Rica, el trabajo de la División Post-establecimiento asegura que CINDE sepa qué necesita ese inversor para prosperar en el país y expandir y mejorar sus operaciones (Gross and Soto, 2014).

Por consiguiente, fue la combinación de las habilidades de los especialistas por sectores, la inteligencia empresarial y los servicios Post-establecimiento los que permitieron a CINDE identificar la necesidad de servicios de esterilización y el impacto de dichos servicios en términos de costos y competitividad para el sector, así como también en términos de facilitar su mayor expansión. Estos atributos también permitieron que CINDE se asociara con un cliente potencial y luego colaboraran en forma constante durante años hasta que la primera empresa de esterilización comenzó a operar en Costa Rica.[20]

Las capacidades TOP sobresalientes, es decir, las capacidades

[20] CINDE hace muchas otras cosas, además de ayudar a desarrollar una cadena de abastecimiento local, apoyar a empresas que invirtieron en el país y mantener la competitividad de éstas, y de Costa Rica como destino de inversiones; pero la descripción de dichas actividades va más allá del ámbito de este documento, salvo con respecto al trabajo destinado a desarrollar proveedores locales, al que nos referiremos en la próxima sección.

técnicas, organizacionales y políticas sobresalientes, dentro de un marco institucional favorable, funcionando con una conducción altamente calificada, orientada a objetivos y comprometida, parecen contribuir enormemente a explicar el éxito de CINDE, tal como lo ilustra el proceso que llevó al establecimiento de dos compañías de esterilización de dispositivos médicos en Costa Rica.

6. ¿Qué hemos aprendido?

6.1 ¿Son importantes las capacidades institucionales para el desempeño institucional?

¡Por supuesto que sí! Formulada en ese nivel general, la pregunta es trivial y la respuesta es obvia. Las cosas empiezan a ponerse interesantes cuando preguntamos: ¿qué capacidades específicas? ¿Cómo interactúan entre sí los distintos tipos de capacidades? ¿En qué condiciones pueden las instituciones mejorar sus capacidades y desarrollar otras nuevas? Esas son las cuestiones que aborda el presente documento, a través de tres estudios de caso, usando el marco de las Capacidades TOP. Quizá resulte útil un resumen muy breve de las conclusiones sugeridas por nuestra investigación:

- Las capacidades por sí solas no llevan al desempeño. Lo hacen en un contexto institucional propicio. El marco de Capacidades TOP funciona mejor si se integra con un marco conceptual más amplio que tenga en cuenta la economía política, las características del Proceso de Formulación de Políticas y la conformación institucional. Al mismo tiempo, completando un círculo virtuoso, un contexto institucional propicio permite que las instituciones mejoren constantemente sus capacidades.

- La economía política, el Proceso de Formulación de Políticas y la configuración institucional pueden pensarse como limitaciones al desarrollo de capacidades y al desempeño institucional a corto plazo. En períodos más extensos, empero, el desempeño institucional sobresaliente que desemboca en políticas de desarrollo productivo muy exitosas puede tener efectos de retroalimentación que facilitan o inducen cambios en la configuración institucional, el Proceso de Formulación de Políticas y la política económica. Las limitaciones están

fijadas sólo a corto plazo y un diseño inteligente de las políticas debería traer aparejada una disminución de dichas limitaciones.

- Las capacidades aisladas no conducen al desempeño. Sí lo hace la combinación correcta de capacidades. Instituciones bien dirigidas, que combinan buenas capacidades técnicas y políticas, traen aparejado un desempeño sobresaliente.

- No existe un conjunto "correcto" de capacidades. Más aún, las Políticas de Desarrollo Productivo generan un entorno cambiante donde las capacidades institucionales requeridas para una formulación de políticas exitosas cambian y muy probablemente se vuelven más exigentes. También en este caso, el contexto institucional es el que hace la diferencia. Las instituciones que se distinguen son las que pueden experimentar, que son capaces de aprender de sus experimentos y de adaptarse a su resultado. En otras palabras, los ciclos EFA son claves para el mejoramiento de las capacidades y el desempeño institucional, pero sólo funcionan en una configuración institucional propicia. No es casual que ninguna de las instituciones que analizamos funcione bajo las normas estándar de la gestión y compras del sector público.

- La participación en redes de conocimiento globales y la exposición a los estándares y las normas de desempeño académico, institucional y de negocios juegan un rol crucial a la hora de crear instituciones que "apunten a lo alto" en vez de "instalarse en el medio" o "hundirse al fondo" en términos de desempeño.

- Nada reemplaza a un personal de calidad, orientado a los logros y motivado, particularmente en los puestos de conducción. El manejo del personal, desde la selección hasta la evaluación del desempeño, la remuneración atenta al desempeño y el aprendizaje constante en el trabajo, son requisitos fundamentales para el desarrollo de las capacidades y para un desempeño institucional sobresaliente.

6.2 ¿El marco de las Capacidades TOP nos ayuda a comprender el desempeño institucional?

6.2.1 El rol de las capacidades técnicas

En todos los casos que estudiamos, las capacidades técnicas de la mayoría de los directivos (y en algunos casos del resto del personal) incluyen estudios de posgrado en países desarrollados, la participación en redes internacionales de conocimiento, y muchas veces experiencia como consultores internacionales; también, en varios casos, experiencia de trabajo en el sector privado. En particular CINDE y Procomer ponen el acento en la capacitación y la adquisición continua de nuevos conocimientos.

Aunque no establecimos, naturalmente, que estas capacidades técnicas son la causa de un elevado desempeño institucional, ni estudiamos hipótesis en las cuales, manteniendo el resto igual, la falta de capacidades técnicas pudiera ser una explicación plausible del desempeño institucional diferencial, resulta por lo menos sugestivo que ninguno de estos casos de éxito que hemos estudiado exhiba capacidades técnicas deficientes en los niveles más altos. Además, las entrevistas con representantes de corporaciones multinacionales realizadas por los autores a lo largo de muchos años tienden a sugerir que, al menos en el caso de CINDE, las capacidades técnicas elevadas son, de hecho, un factor clave que explica el buen desempeño institucional.

Ahora bien, esa característica compartida observada va quizá más allá de las “capacidades técnicas” en sentido estricto, e incluye una cultura de criterios elevados, alto desempeño y orientada a los objetivos, que parece estar al menos parcialmente asociada a la experiencia de vivir, estudiar o trabajar en el exterior en países desarrollados y en universidades de alta calidad. Es decir, hay elementos de la “cultura corporativa” que son cruciales, en el sentido de que sin ellos las capacidades técnicas elevadas podrían no ser apreciadas o utilizadas adecuadamente.

6.2.2 El rol de las capacidades organizacionales

CINDE, Procomer y la Cámara Costarricense de Industria parecen ser organizaciones bien manejadas, con juntas directivas profesionales, y directivos con buena capacitación y experimentados. CINDE y

Procomer llevan a cabo regularmente ejercicios formales de planificación estratégica. Todos producen informes anuales y cumplen con los procedimientos contables formales, etcétera.

Cabe señalar, empero, que son todas instituciones muy pequeñas. En trabajos anteriores, los autores se preguntaron por qué Costa Rica no ha utilizado sus instituciones públicas más exitosas como "plantillas" para el desarrollo de otras instituciones públicas con buen desempeño, y quizá parte de la respuesta es que la "tecnología" que el país ha dominado es la de crear instituciones PEQUEÑAS con un alto desempeño. Dirigir con éxito instituciones grandes (por ejemplo, el ICE –Instituto Costarricense de Electricidad, la empresa de servicios públicos, o el Ministerio de Educación) puede requerir un conjunto distinto de capacidades gerenciales u operativas, que (en la historia reciente) no hay pruebas de que exista en el sector público de Costa Rica.

Es necesario señalar dos cuestiones más, ambas relacionadas con las limitaciones del marco de las Capacidades TOP.

En primer lugar, la elección de la terminología no parece particularmente inspirada. En nuestros estudios de caso, cuando analizamos "capacidades organizacionales" terminamos analizando las "capacidades gerenciales", y quizá sea ese el término que deberíamos usar. No sólo parece tener un significado más claro que "capacidades organizacionales", sino que también remite, de inmediato, a la vasta literatura sobre la gestión en general y la gestión pública en particular que probablemente deberían introducirse dentro de nuestro marco conceptual si queremos lograr una mejor comprensión del desempeño institucional.

La segunda observación es más sustancial: el marco de las capacidades TOP no brinda una definición clara de capacidades organizacionales, mucho menos pautas claras para hacer que el concepto sea operativo. ¿A qué hacen referencia exactamente las capacidades operativas? ¿Cómo se pueden identificar y medir?

Si nos detenemos un momento a considerar esta última afirmación, uno de los puntos más débiles[21] de los marcos de las capacidades TOP se torna evidente: para que las capacidades sirvan como variables explicativas del desempeño institucional debemos estar en condiciones de identificar y medir las capacidades independiente-

[21] El segundo se abordará en breve.

mente del desempeño. De lo contrario, nuestro razonamiento es circular. En su estado actual, el marco de las capacidades TOP no pasa esta prueba.

6.2.3 El rol de las capacidades políticas

Las alianzas entre los responsables de la formulación de políticas y los tecnócratas (y el intercambio de roles entre uno y otro) son comunes en todos los casos que analizamos. El director general de CINDE fue viceministro de Comercio y había trabajado para una multinacional antes de asumir su cargo en CINDE; el PCCI fue el resultado de un esfuerzo conjunto del ministerio de Comercio y un tecnócrata que tenía una larga experiencia como consultor y a la vez como asesor de políticas; el director ejecutivo de la CCI es un viceministro de Economía. En el caso de Procomer su junta de directores es presidida por el ministro de Comercio. Por lo tanto, parecería que en todos nuestros casos tenemos indicadores de capacidades políticas elevadas y que dichas capacidades constituyen una de las razones de los éxitos que describimos. Una vez más, nuestros indicadores son muy imperfectos. Obviamente, personas experimentadas políticamente desempeñan un papel en todos nuestros casos. Experiencia política y capacidades políticas lamentablemente no son sinónimos. Una vez más: no tenemos las herramientas conceptuales y/o empíricas para identificar y medir las capacidades independientemente del desempeño y hasta que lo hagamos, el poder explicativo de las capacidades TOP será muy limitado. Los estudios de caso y la intuición indican un rol importante, pero sigue siendo tenue nuestra comprensión de cuál es exactamente ese rol.

6.3 La interacción entre las capacidades TOP y el marco institucional

6.3.1 El rol de la cooperación internacional

Aquí encontramos otro factor común: en todos nuestros casos, la cooperación internacional desempeñó un papel clave, particularmente en las etapas iniciales del desarrollo institucional y de políticas. La cooperación internacional parece haber sido un elemento clave al permitir "probar cosas nuevas".

Más específicamente, la cooperación internacional brindó el "mar-

gen para la experimentación" que resulta tan difícil de encontrar en el sector público costarricense, y que desempeña un papel tan crucial en términos del desarrollo y la actualización de las capacidades y las políticas, conforme las describe el ciclo EFA (Experimentación, Retroalimentación y Adaptación).

Este patrón parece ser claro: los programas se lanzan con fondos internacionales de cooperación –y, por ende, no compiten por fondos del presupuesto general, de modo que no enfrentan la oposición que generan los que se benefician con esos fondos–, y se transfieren al sector público, o institucionalizado, una vez que han logrado cierta escala y cierto grado de éxito y apoyo.

6.3.2 Normas de gestión de gobierno como las del sector privado

Ninguna de las organizaciones que estudiamos trabaja según las normas estándar del sector público. CINDE y la CCI son, naturalmente, organizaciones privadas. Procomer es una organización pública, pero funciona con normas especiales más flexibles que la norma en el sector público. En efecto, a Procomer se le exige seguir "el espíritu" pero no la letra de los procedimientos administrativos y de compra del sector público.

Algo crucial, las tres pueden despedir a personal con un desempeño inferior, pueden contratar en condiciones competitivas y pueden ofrecer al menos la misma forma de remuneración variable en base al desempeño.[22]

6.3.3 Estabilidad de las políticas: el resultado de las capacidades políticas, requisito previo para aprender

La estabilidad institucional y de la política parecen ser requisitos previos para el aprendizaje institucional y, por ende, para el desarrollo de nuevas capacidades o el mejoramiento de las existentes: si cambian constantemente los objetivos de la política, las instituciones no pueden descubrir qué funciona mejor para alcanzarlos. Asimismo, dado que al menos una parte importante del conocimiento institucional es tácito y reside en las personas (es decir, no es totalmente cap-

[22] No abordamos aquí el Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación, puesto que apenas se la asoció con una "organización".

tado por las rutinas institucionales, los procedimientos operativos, los manuales, etc.), una base estable de personal técnico parece ser un requisito previo para alcanzar altos niveles de desempeño.

Claramente, CINDE y Procomer (así como también Comex, ICT y algunas otras instituciones fuera del ámbito de este artículo, pero analizadas en Cornick, Jiménez y Román, 2014) han contado con la estabilidad tanto de la política como del personal (clave).[23]

La pregunta clave es cómo se logra esta estabilidad. Parece haber dos respuestas a esta pregunta: la institucionalización (como ocurre cuando una política está anclada en la ley, que crea las instituciones a cargo de la política y les aporta el financiamiento adecuado y un mandato fuerte) y la "visión compartida", que no son mutuamente excluyentes, por supuesto. Sin embargo, la "visión compartida" es sumamente importante (¡se ignoran habitualmente tantas leyes!) y es el principal mecanismo para la estabilidad política en el caso de las instituciones privadas, que son libres de modificar sus mandatos y reorganizar sus prioridades y de reasignar sus recursos sin aviso previo.

Curiosamente, parece haber una relación inversa entre la estabilidad que ofrece el contexto institucional y las características del Proceso de Formulación de Políticas, y el requisito de al menos algunas Capacidades Políticas. En otras palabras, cuando el contexto institucional y el Proceso de Formulación de Políticas **no** brindan estabilidad, las capacidades políticas a nivel de la agencia o la institución específica pasan a ser de una importancia crucial si se pretende tener estabilidad incluso en un contexto desfavorable. Por otro lado, si el contexto institucional y el Proceso de Formulación de Políticas **sí** brindan esa estabilidad, los directivos de las Agencias de Desarrollo Productivo no necesitan preocuparse personalmente por esa cuestión.

6.3.4 El tema del financiamiento

A riesgo de afirmar lo obvio, un presupuesto estable y predecible parece ser un factor clave del éxito (quizás incluso más que un presupuesto grande).

[23] Es decir: han podido mantener, durante períodos extensos, personal clave, pero en un contexto donde la estabilidad y la promoción están relacionadas con el desempeño, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte del resto de la función pública costarricense.

Es interesante señalar, no obstante, que el marco institucional determina las formas en que ese financiamiento está disponible para diferentes instituciones.

En las instituciones puramente públicas, el financiamiento puede venir de tres fuentes distintas: las partidas anuales del presupuesto general (que aportan estabilidad para la nómina de empleados, teniendo en cuenta las normas que rigen al sector público de Costa Rica), los impuestos afectados a un fin específico (que generan una corriente general más predecible de ingreso, aunque las limitaciones de flujo de caja de Hacienda pueden provocar algunas perturbaciones) o algún tipo de tarifa de usuario, establecida por ley pero pagada directamente por el sector privado. Ese es el caso de Procomer, que se financia mediante una tarifa impuesta a las compañías que operan en las "Zonas Francas", más un impuesto sobre las declaraciones de aduana. El presupuesto de Procomer está por lo tanto asegurado (siempre que las Zonas Francas y el comercio internacional prosperen) y no necesita ser aprobado cada año por el Congreso.

En el otro extremo encontramos al PCCI, donde nunca se encontró financiamiento estable para pagar a un secretario consultor/técnico, pero esto seguramente representa una extraña peculiaridad costarricense: en el clima político actual, la utilización de consultores –ni hablar de la contratación discrecional de consultores con sueldos competitivos–, se considera sinónimo de corrupción. Cuesta pensar en otros países con el nivel de ingreso de Costa Rica donde la presidencia no pueda encontrar fondos, y se sienta políticamente impedida de utilizar fondos de cooperación internacional para contratar a un consultor razonablemente bien pago para trabajar en uno de los proyectos de mayor prioridad del presidente.

Los casos de CINDE y de la CCI son diferentes, empero, ya que son instituciones privadas.

CINDE, como se ha documentado en otra parte (Clark, 2001) tuvo un financiamiento muy generoso de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), pero dicho financiamiento a la larga se interrumpió y CINDE debe confiar en su fondo y, cada vez más, en las tarifas que cobra por sus servicios. Actualmente, CINDE recibe financiamiento de los operadores de la Zona Franca, a través de dos mecanismos: una contribución regular y una "comisión de éxito" pagada cuando una compañía nueva se instala o expande sus actividades en una Zona Franca particular. Además, las compañías lo-

cales que desean ofrecer sus servicios a corporaciones multinacionales que operan en la Zona Franca pueden publicitar sus servicios en la página web de CINDE (a cambio de una tarifa, después de haber sido monitoreadas por CINDE).

La CCI, por su parte, depende, como se dijo anteriormente, de sus propios esfuerzos empresariales para financiarse.

Un punto que cabe señalar es que las instituciones puramente públicas, por más espíritu empresarial que tengan, no pueden depender de mecanismos de auto-financiamiento a menos que estén expresamente autorizadas por ley para hacerlo.

6.3.5 La relación entre el contexto institucional y las capacidades TOP

Como hemos visto, la relación entre las capacidades TOP y el desempeño institucional no es independiente del contexto institucional en el cual se despliegan. Las mismas capacidades pueden llevar a un desempeño sobresaliente o abismal en diferentes contextos institucionales; simétricamente, capacidades muy distintas pueden traer aparejados resultados similares, según dicho contexto. En un nivel más general, y tal como sugiere la Figura 1, la economía política, el proceso de formulación de políticas, la configuración institucional y las capacidades TOP interactúan entre sí. Hemos sugerido que a corto plazo y en el análisis del desempeño de instituciones específicas, la economía política y el Proceso de Formulación de Políticas deben ser tratados como variables fijas "exógenas", mientras que en las políticas exitosas a largo plazo (impulsadas por la organización política y las capacidades TOP correctas) pueden tener efectos de retroalimentación y modificar no sólo el proceso de formulación de políticas sino también la economía política de una sociedad dada.

Debemos reconocer, no obstante, que a esta altura nuestro razonamiento no puede ser efectivo. Nuestra comprensión de las relaciones entre la economía política, el Proceso de Formulación de Políticas, la organización institucional y las capacidades TOP es bastante rudimentario e impreciso. Si hemos hecho un aporte aquí, es el de señalar las interacciones entre ellos, y la necesidad de desarrollar más nuestra comprensión conceptual y los estudios empíricos de estas relaciones.

6.4 Cooperación público-privada y otras alianzas

6.4.1 Líderes del sector privado con mentalidad de desarrollo

Hay elementos de la cooperación público-privada en todos los casos que hemos tratado. Lo que vale la pena señalar, a esta altura, es que nuestro análisis de casos sugiere que un factor clave del éxito en estos esfuerzos ha sido la participación de un sector privado con "mentalidad de desarrollo". No queremos sugerir que los dirigentes de empresa que participan en estos procesos son como agentes desinteresados en cierto modo angelicales que descuidan sus propios intereses y piensan sólo en el bienestar general. Suponemos, de hecho, que no es así. Lo interesante es que **también** piensan y trabajan para los procesos de desarrollo de maneras que no están estrechamente alineadas con su sector particular o los intereses específicos de su empresa. Esta misma consideración pública ha sido observada, por ejemplo, en el caso del Consejo Privado de Competitividad de Colombia.

Si esta apreciación es correcta, plantea una serie de interrogantes para los cuales no tenemos ni respuestas preliminares siquiera: si un sector privado con mentalidad de desarrollo es un factor clave para una cooperación público-privada exitosa en las políticas de desarrollo productivo, ¿qué debe hacer un responsable de la formulación de políticas si descubre que sus homólogos del sector privado están interesados simplemente en la vieja y simple búsqueda de rentabilidad? ¿Cómo surge esta mentalidad de desarrollo? ¿Hay algo que puedan hacer los responsables de la formulación de las políticas para alentarla, cuando no está presente o no es lo suficientemente fuerte?

6.4.2 La calidad de la conducción

Nuestros estudios de caso también sugieren que la calidad del personal gerencial y tecnocrático en las instituciones que estudiamos parece ser otro factor clave del éxito. Esta cualidad comprende no sólo la educación formal y el conocimiento técnico, sino también una mentalidad de liderazgo y orientada a los objetivos. En todos los casos, parecería que estamos en presencia de personas que están en "busca de la excelencia" y que desean "marcar una diferencia" con su trabajo.

Esto nos lleva a formularnos preguntas similares a las planteadas

en la subsección anterior: si contratar a “las personas correctas” es clave para el éxito, ¿cuáles son las cualidades que definen a “las personas correctas” y cómo se identifican? Y, fundamentalmente, si esas cualidades están ausentes ¿cómo desarrollarlas?

Bibliografía

Academia de Centroamérica. 2014. *La Gestión de la Infraestructura Pública en Costa Rica: El Caso de la Red Vial Nacional*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. New York, United States: Cambridge University Press.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2002a. *Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas*. San José, Costa Rica. April 29.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2002b. *Sistema Nacional de Calidad*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. May 2.

Bamber, P., y G. Gereffi. 2013. "Costa Rica in the Medical Devices Global Value Chain: Opportunities for Upgrading." En: G. Gereffi et al., editors. *Costa Rica in Global Value Chains: An Upgrading Analysis*. Durham, United States: Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness.

Cámara de Industrias de Costa Rica. (n.d.). Retrieved July 2014, from www.cicr.com.

Cámara de Industrias de Costa Rica. 2014. "Programa de Innovación con Valor Agregado Innovex: Descripción del Programa". Cámara de Industrias de Costa Rica. San José, Costa Rica: Cámara de Industrias de Costa Rica.

Castillo, M., y G. Velázquez. 2014. Interview with J. Cornick, July 7.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014. "Cadenas de Valor y Diversificación de Exportaciones: El Caso de Costa Rica". Santiago, Chile: CEPAL.

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). 2010. *Informe de Labores 2010*. San Jose, Costa Rica: CINDE.

CINDE. 2012. "Sector Brief Life Sciences Costa Rica." San Jose, Costa Rica: CINDE. Available at: http://www.CINDE.org/en/sectors/life-sciences

Clark, M.A. 2001. *Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rican Experience.* Albany, United States: State University of New York Press.

Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC). (n.d.). "¿Quiénes somos?" Retrieved from Consejo de Promoción de la Competitividad: http://cpc.cr/conozca-cpc/

Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación. (n.d.). Retrieved from Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación: http://www.competitividad.go.cr/

Cornick, J. 2013a. "The Organization of Public-Private Cooperation for Pro-

ductive Development Policies". Working Paper IDB-WP-437. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Cornick, J. 2013b. "Public Sector Capabilities and Organization for Successful PDPs". Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank. Mimeographed document.

Cornick, J., y A. Trejos. 2009. "Political and Institutional Obstacles to Reform in Costa Rica". In: L. Rojas-Suárez, editor. *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico and Peru*. Washington, DC, United States: Center for Global Development.

Cornick, J., J. Jiménez y M. Román. 2014. "Public Private Collaboraton on Productive Development Policies in Costa Rica." Working Paper IDB-WP-480. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Devlin, R., y G. Moguillansky. 2010. *Alianzas Público-Privadas para una Nueva Visión Estratégica del Desarrollo*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Din, H.T. et al. 2013. *Tales from the Development Frontier: How China and Other Countries Harness Light Manufacturing and Create Jobs and Prosperity*. Washington, DC, United States: World Bank.

Eslava, M., M. Meléndez y G. Perry. 2014. "Public-Private Collaboration in Productive Development Policies in Colombia". Working Paper IDB-WP-479. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Gereffi, G. et al. 2013. *Costa Rica in Global Value Chains: An Upgrading Analysis*. Durham, United States: Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness.

Gross, L., y I. Soto. 2014. Interview with J. Cornick, June 17.

Harrison, A., y A. Rodríguez-Clare. 2010. "Trade, Foreign Investment and Industrial Policy for Developing Countries". In: D. Rodrik and M. Rosenzweig, editors. *Handbook of Development Economics*. Volume 5. Amsterdam, The Netherlands: Elsevier.

Inter-American Development Bank. 2006. *The Politics of Policies*. Economic and Social Progress Report. Washington, DC and Cambridge, United States: Inter-American Development Bank and Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Inter-American Development Bank. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC and Cambridge, United States: Inter-American Development Bank and Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

——. 2014. *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation.* Development in the Americas Report. Washington, DC y Cambridge, United States: Inter-American Development

Bank and Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Llobet, G. 2013. Interview with J. Cornick, November.

Llobet, G. 2015. Interview with J. Cornick, March 26.

Ministerio de Educación Pública. 2014. *Memoria Institucional 2006-2014*. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.

Monge-González, R. 2014. Interview with J. Cornick, June 17.

Monge-González, R., y J.A. Rodríguez. 2013. "Impact Evaluation of the Innovation and Linkage Development Programs in Costa Rica: The Case of PROPYME and CR Provee". Working Paper IDB-WP-461. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Monge-González, R., L. Rivera y J. Rosales-Tijerino. 2010. "Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures and Policy Outcomes". Working Paper IDB-WP-157. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Monge-González, R., J.C. Vargas y A. Mata. 2008. "CINDE y el Desarrollo Reciente de Costa Rica: Promoción de Exportaciones No Tradicionales, Atracción de Inversión Extranjera Directa y Derrames de Conocimiento". San José, Costa Rica: Fundación CAATEC Costa Rica.

North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, United States: Cambridge University Press.

Nübler, I. 2014. "A Theory of Capabilities for Productive Transformation: Learning to Catch Up". En: J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler and R. Kozul-Wright, editors. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2012. Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options. Paris, France: OECD, Development Center.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Padilla Pérez, R., y J. Alvarado Vargas. 2014. "Desempeño Exportador y Heterogeneidad Estructural en Costa Rica". Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Pascha, W., C. Storz y M. Taube. 2011. *Institutional Variety in East Asia: Formal and Informal Patterns of Coordination*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.

Paus, E. 2005. *Foreign Investment, Development and Globalization: Can Costa Rica Become Ireland*. New York, United States: Palgrave McMillan.

Paus, E. 2014. “Industrial Development Strategies in Costa Rica: When Structural Change and Domestic Capability Accumulation Diverge”. En: J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler and Richard Kozul-Wright editors. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.

Pritchett, L., S. Samji y J. Hammer. 2012. “It’s All about MeE: Using Structured Experiencial Learning (“e”) to Crawl the Design Space”. Working Paper 322. Helsinki, Finland: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNUWIDER).

Procomer. 2010. *Visión Estratégica 2010-2012*. San José, Costa Rica: Procomer.

Procomer. 2013. *Visión Estratégica 2013-2014*. San José, Costa Rica: Procomer.

Procomer. 2014. *Informe de Gestión 2010-2014*. San José, Costa Rica: Procomer.

Procomer. 2014. *Encadenamientos para la Exportación: Experiencias de Éxito*. San José, Costa Rica: Procomer.

Rica, P.E. 2010. DECRETO EJECUTIVO N°36024-MP_PLAN. San José, Costa Rica. Obtenido de DECRETO EJECUTIVO N°36024-MP_PLAN. May 11.

Rivera, L. 2010. “Desempeño de las Mipymes Exportadoras: Evolución, Oportunidades y Desafíos”. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Sabel, C., y S.G. Reddy. 2003. “Learning to Learn: Untying the Gordian Knot of Development Today”. Columbia Law and Economics Working Paper 308. New York, United States: Columbia University.

Sánchez, G., I. Butler y R. Rozemberg. 2011. “Productive Development Policies in Argentina”. Washington DC, United States: Inter-American Development Bank.

Sequeira, J. 2014. Interview with J. Cornick, July 4.

Spar, D. 1998. “Attracting High Techonology Investment: Intel’s Costa Rica Plant”. Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 11. Washington, DC, United States: International Finance Corporation and World Bank.

Spiller, P.T., E. Stein y M. Tommasi. 2008. “Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction”. En: E. Stein and M. Tommasi, editors. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Trejos, A. 2013. “Economic Growth and Restructuring through Foreign Trade and FDI: Costa Rican Experiences of Interest to Cuba”. Washington, DC, United States: Brookings Institution.

Vargas, T. et al. 2010. “Evaluación del Impacto del Proyecto para Desarrollar Suplidores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología en Costa Rica”. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Vega, R. 2014. Interview with J. Cornick, July 17.

Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, United States: Free Press.

Woodbridge, J. 2015. Interview with J. Cornick, March 24.

World Bank. 2013. “Costa Rica Five Years after CAFTA-DR: A Focus on Selected Areas”. Washington, DC, United States: World Bank.