



SOLUCIONES PRIVADAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE CINDE EN COSTA RICA

Recibido: 23 mayo, 2024 • Revisado: 21 junio, 2024 • Aceptado: 28 junio, 2024

Sandro Zolezzi Hernández
Luis Rivera Valerio

RESUMEN

La inversión extranjera directa (IED) contribuye con la productividad, el crecimiento económico, la creación de empleos y la transferencia tecnológica en las economías receptoras. Por ello, la mayoría de los países han creado agencias de promoción de inversión (APIs) con el mandato específico de atraer IED. Estas agencias generalmente reciben recursos públicos y siguen un proceso de mejora continua con el objetivo de atraer y retener IED, en busca tanto de inversiones más cuantiosas como de mayor calidad. Costa Rica innovó con una solución privada para la política pública de atracción de inversión extranjera. Por décadas, la agencia privada CINDE ha respondido efectivamente al reto de atraer y retener IED. En el 2023, Costa Rica ocupó el primer lugar mundial, por tercer año consecutivo, del Índice de Desempeño de Nuevos Proyectos de IED. El país recibió 12,7 veces más proyectos nuevos de IED que lo esperado, dado el tamaño de su economía. El posicionamiento en las cadenas globales de valor vinculado estrechamente con la inversión extranjera y la innovación desafió el pensamiento estatal tradicional y creó nuevas oportunidades para optimizar la economía de la promoción de inversiones extranjeras.

Palabras clave: Agencias de promoción de inversiones, inversión extranjera directa, soluciones privadas, políticas públicas, Costa Rica

ABSTRACT

Foreign direct investment (FDI) contributes to productivity, economic growth, job creation and technology transfer in host economies. Therefore, most countries have created investment promotion agencies (IPAs) with the specific mandate of attracting FDI. These agencies generally receive public funding and follow a process of continuous improvement with the objective of attracting and retaining FDI, seeking both larger and higher quality investments. Costa Rica innovated with a private solution for the public policy of foreign investment attraction. For decades, the private agency CINDE has effectively responded to the challenge of attracting and retaining FDI. In 2023, Costa Rica ranked first in the world, for third consecutive year, in the Greenfield FDI Performance Index. The country received 12.7 times newer FDI projects than expected for the size of its economy. Positioning in global value chains that are closely linked to foreign investment and innovation challenged traditional state thinking and created new opportunities to optimize the economics of foreign investment promotion.

Key words: Investment promotion agencies, foreign direct investment, private solutions, public policies, Costa Rica

Sandro Zolezzi Hernández es Investigador Asociado de LEAD University y Research Fellow de la Academia de Centroamérica.
Luis Rivera Valerio es Profesor de LEAD University y Research Fellow de la Academia de Centroamérica.

INTRODUCCIÓN

La inversión extranjera directa (IED) global creció significativamente a lo largo de las últimas cuatro décadas. Cuando se mide como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el acervo de IED entrante a nivel mundial aumentó de un 6% hasta casi un 47% entre 1980 y el 2023. Así, la IED alcanzó la misma participación del comercio internacional en la producción mundial. Al mismo tiempo, la cantidad de empresas multinacionales (EMN) y sus filiales se expandieron más de 4 y 5 veces, respectivamente (UNCTAD, 2024).

La teoría económica sugiere que la IED puede aportar múltiples beneficios para las economías receptoras. Puede facilitar el acceso a flujos internacionales de conocimientos, tecnología extranjera y otros recursos del exterior y, por lo tanto, potenciar el crecimiento económico, el desarrollo y aumentar el bienestar local (Hanson, 2001; Alfaro, 2016). La evidencia empírica macroeconómica disponible indica que la IED tiene un impacto positivo en los países que la reciben. Esto se verifica, particularmente, cuando dichos países cumplen con ciertas condiciones mínimas relacionadas con su grado de desarrollo financiero, la intensidad de la competencia y el nivel de apertura de mercados, la calidad de la infraestructura, la disponibilidad de capital humano, y los esfuerzos locales en materia de investigación y desarrollo (I+D) y capacitación del talento humano local (Alfaro *et al.*, 2004; Wang y Blomström, 1992; Borensztein *et al.*, 1998; Blalock y Gertler, 2002).

Varios estudios a nivel microeconómico confirman dichos efectos positivos de la IED sobre las economías receptoras y revelan los distintos mecanismos a través de los cuales pueden producirse, que incluyen los efectos demostración y de la competencia, la rotación de la mano de obra y los vínculos entre compradores y proveedores. Por ejemplo, las firmas pueden imitar ciertas prácticas comerciales de sus rivales extranjeras cuya adopción, de otro modo, sería muy riesgosa cuando están expuestas a estas a través de la presencia local (Wang y Blomström, 1992). Al aumentar la competencia interna, la presencia extranjera también puede incentivar a las firmas nacionales a mejorar sus capacidades y utilizar los recursos existentes de un modo más eficiente (Blomström y Kokko, 1998). Dado que las empresas multinacionales tienden a adoptar prácticas de gestión avanzadas y a brindarles a sus empleados capacitación de calidad, también pueden beneficiar a las empresas locales a través de la rotación de personal,

especialmente de trabajadores altamente calificados (Balsvik, 2011; Poole, 2013; Monge-González y Rivera, 2021). Asimismo, pueden generar otros beneficios derivados a medida que los expleados de las firmas multinacionales emprenden sus propios negocios en sus respectivos países (Muendler *et al.*, 2012).

Otro mecanismo a través del cual la IED afecta a la economía local son los vínculos productivos verticales con empresas locales en los sectores que se encuentran en los tramos superiores de la cadena de valor (Aitken *et al.*, 1997; Javorcik, 2004; Alfaro y Rodríguez-Clare, 2004; Carballo *et al.*, 2019 y Alfaro-Ureña *et al.*, 2022). Las empresas multinacionales pueden transferir conocimientos, brindar asistencia técnica a los proveedores y permitir que las firmas pertenecientes a las industrias de los tramos inferiores accedan a nuevos y mejores insumos (Rodríguez-Clare, 1996; Monge-González y Rivera, 2022). En particular, las interacciones entre los compradores extranjeros y las empresas locales en el contexto de cadenas globales de valor pueden actuar como un canal de incorporación de conocimientos que conduzca a la innovación de procesos y productos y a la modernización de la industria –lo cual, a su vez, puede derramarse a otras empresas que no están participando de la misma cadena de valor– (Gereffi, 1999; Javorcik y Spatareanu, 2008). Como consecuencia de esto, las empresas multinacionales también pueden ayudar a fortalecer las actividades exportadoras del país, tanto en términos de una mayor orientación exportadora de las firmas (Aitken *et al.*, 1997; Greenaway *et al.*, 2004), como de mejoras en la calidad de los productos y servicios que exportan (Harding y Javorcik, 2012).

Ante esta evidencia, los gobiernos implementan diversas políticas para atraer IED y aprovechar sus numerosos impactos positivos. Una primera generación de estas políticas comprendió los incentivos para las empresas extranjeras otorgados en forma de exenciones de impuestos sobre la renta, exenciones arancelarias y subsidios para infraestructura, muchas veces incluidos en el marco de regímenes de zonas francas (Greenstone y Moretti, 2003; Greenstone *et al.*, 2010; Farole, 2011; Zeng, 2015; y Davies y Desbordes, 2018). Posteriormente, y como parte de una segunda generación de políticas, se adoptó un enfoque más específico para la atracción de inversiones, que involucró medidas como las de apoyo a las empresas para la innovación (OECD, 2011) –como los créditos fiscales para

I+D- y el establecimiento de Agencias de Promoción de Inversión (APIs).

Las API han tenido un rol particular para atender la *falla de mercado* relacionada con asimetrías de información.¹ A pesar de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, un componente importante de los costos de invertir en el exterior son las barreras a la información. Los inversionistas extranjeros tienen información limitada sobre cómo hacer negocios en el país anfitrión. Las EMN que desean invertir en el exterior tienen que informarse acerca de las regulaciones generales y específicas de su sector, con las cuales deben cumplir, determinar y analizar los costos y las condiciones de establecerse y operar en el país de destino. Entre otros factores a analizar se encuentran: los regímenes tributarios, la demanda proyectada de sus productos y servicios en dicho país y en otros países que son socios comerciales relevantes, los trámites necesarios para exportar y los costos de exportar y de importar sus insumos, así como las características de la red de proveedores locales, la calidad de los productos y servicios que estos ofrecen, y el estado actual del mercado laboral (requerimientos de capital humano). Fundamentalmente, las empresas que persiguen oportunidades económicas transfronterizas siguen un costoso proceso de identificación de socios comerciales y evaluación de su confiabilidad, integridad, conveniencia y capacidades (Rangan y Lawrence, 1999; Rangan, 2000).

En las siguientes secciones de este artículo se caracterizan las agencias de promoción de inversión (API), se resumen los hitos de la historia de la atracción de empresas extranjeras al país, la creación de la agencia CINDE, y el seguimiento de las variables clave y las evaluaciones de impacto de la gestión de esta agencia en la economía doméstica. Adicionalmente, se describen las diferencias que existen entre las APIs especializadas en la atracción de IED y las agencias híbridas que la combinan con la promoción de exportaciones.

Finalmente, se dan algunas reflexiones sobre el futuro de la promoción de IED y el papel de las APIs del país.

AGENCIAS DE PROMOCIÓN DE INVERSIÓN (APIS)

Un estudio realizado por la OCDE (2018) describe las siguientes como las funciones esenciales de las APIs:

1. *Construcción de la imagen*: Esta función implica promover el país o región como un destino de inversión atractivo a través de campañas de mercadotecnia, creación de marca y actividades de relaciones públicas.
2. *Generación de inversiones*: Las APIs participan en actividades para atraer y generar inversiones, como la identificación de inversores potenciales, organizar misiones y eventos de inversión y aportar información para disminuir la asimetría de información que enfrentan los inversionistas potenciales.
3. *Facilitación de inversiones*: Las APIs ayudan a los inversores a navegar el proceso de inversión y brindan servicios de apoyo como, por ejemplo, obtener permisos y licencias, coordinar con agencias gubernamentales y brindar servicios posteriores a los inversores existentes.
4. *Promoción de políticas*: Las APIs abogan por políticas y reformas orientadas a mejorar el clima de inversión y atraer inversiones. Esto incluye colaborar con funcionarios gubernamentales, realizar investigaciones y análisis sobre cuestiones relacionadas con la inversión y brindar recomendaciones de políticas.

Estas funciones esenciales reflejan las actividades clave que las APIs realizan para promover y facilitar la inversión en sus respectivos países o regiones. No todas las agencias tienen la misma estructura de operación.

¹ Un resultado fundamental de la teoría de la economía del bienestar sugiere que cuando los mercados operan en ausencia de fricciones, distorsiones e imperfecciones, no se necesita ninguna intervención gubernamental para alcanzar un óptimo de Pareto. Sin embargo, cuando surgen *fallas del mercado*, el primer mejor resultado correspondiente al óptimo de Pareto ya no puede lograrse a través de los mercados, y la intervención del gobierno podría justificarse como una forma de lograr un resultado lo más cercano posible al óptimo (es decir, un segundo mejor resultado). En general, las condiciones que causan fallas en el mercado se pueden clasificar en cuatro categorías (Wetzstein, 2012):

- 1 Poder de monopolio. Existe cuando uno o varios agentes (proveedores o demandantes de un bien) ejercen algún poder de mercado para determinar los precios.
- 2 Externalidades. Una interacción entre agentes que no se refleja adecuadamente en los precios de mercado. Los efectos sobre los agentes (positivos o negativos) son externos al mercado.
- 3 Bienes públicos. El consumo de un bien por parte de un individuo no disminuye la capacidad de otro individuo para consumirlo.
- 4 Información asimétrica. Cuando no se cumple el supuesto de competencia perfecta que todos los agentes tienen información completa sobre los mercados.

De acuerdo con el mismo estudio, las diferentes formas jurídicas que pueden tener las APIs son:

- *Gubernamentales*: Se refiere a las APIs que forman parte de un departamento o unidad gubernamental dentro de un ministerio. Estas APIs dependen directamente del gobierno y son totalmente financiadas por el gobierno.
- *Agencias públicas autónomas*: En comparación con las APIs gubernamentales, estas APIs tienen un mayor nivel de autonomía. Tienen personalidad jurídica propia y son entidades separadas del gobierno. Pueden tener su propia junta directiva y disfrutar de mayor flexibilidad en la gestión de sus recursos financieros y humanos.
- *Organismos mixtos público-privados*: Estas APIs son asociaciones entre el gobierno y entidades del sector privado. Pueden tener una estructura organizacional mixta y su gobernanza es compartida entre el sector público y el privado.
- *Organizaciones totalmente privadas*: Estas APIs son operadas por entidades privadas y propiedad exclusiva de ellas. Pueden recibir cierta financiación pública, pero su financiación proviene principalmente de fuentes privadas. Tienen el más alto nivel de autonomía y no están controlados directamente por el gobierno.

Es importante señalar que la mayoría de las APIs en los países de la OCDE tienen la forma jurídica de agencias públicas autónomas, seguidas por las APIs gubernamentales. Las agencias público-privadas y las organizaciones totalmente privadas son menos comunes. Más aún, la agencia de promoción de Suiza era la única organización totalmente privada a finales de la década anterior en los países de la OCDE. Esto cambió con el acceso de Costa Rica a la OECD. Un patrón similar se observa a nivel global. Cerca del 3 por ciento de las APIs son organizaciones privadas (Sanchiz y Ahmed, 2020).

Volpe Martincus y Sztajerowska (2019) muestran información primaria reunida a través de encuestas realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OCDE que permiten una caracterización actualizada, precisa y detallada de las

diversas dimensiones de estas APIs, que hace posible cubrir la brecha de conocimiento sobre la promoción de inversión tan relevante desde el punto de vista de la política económica. La API mediana es un organismo público autónomo que funciona bajo la órbita de un ministerio o de varios ministerios.² En los países de la OCDE, la frecuencia con que las APIs dependen de diversos ministerios es 1,5 mayor que en ALC (América Latina y el Caribe); en general, dependen de los ministerios de Economía o de Relaciones Exteriores (un 45% y un 25%, respectivamente). En ALC, la gran mayoría (72%) dependen de los ministerios de Comercio, Inversiones o Industria. Con mucha frecuencia las APIs tienen una junta directiva cuya composición varía, pero los directorios de las APIs de ALC tienden a contar con una mayor participación del sector privado (63%, frente a un 38% en las APIs de la OCDE) y tienden a desempeñar un papel más fuerte.³ Esta significativa diferencia podría ser explicada porque los puntajes del índice de percepción de corrupción del sector público de los países de ALC son mucho más desalentadores que aquellos del sector público de los miembros de la OCDE (Transparencia Internacional, 2023).⁴

La API mediana tiene un presupuesto total de \$7 millones por año y un presupuesto anual para la promoción de inversiones de \$3 millones. En general, las agencias de ALC son mucho más pequeñas que sus pares de la OCDE: la API mediana de ALC tiene un presupuesto total de \$5 millones, mientras que la de la OCDE supera el doble de esa cifra, \$14 millones. En ALC, la participación de fuentes gubernamentales de financiamiento en los presupuestos de promoción de inversiones de las APIs es menor que en la OCDE (un 65%, frente a un 98%). La API mediana emplea a 100 personas, 32 de las cuales trabajan en la promoción de inversión. Algunas agencias tienen plantas de personal cercanas a las 2.000 personas destinada a esta área, mientras que otras tienen a un solo empleado en la promoción de inversión. La mediana de la planta de personal dedicado a la promoción de inversión es 41 en la OCDE y 20 en ALC, lo cual pone de relieve, una vez más, el menor tamaño de las APIs de ALC (Tabla 1).

² Es el valor que ocupa el lugar central de todos los datos cuando éstos están ordenados de menor a mayor.

³ Cerca de la mitad de las APIs de ALC nombran al gerente general o primer ejecutivo, mientras que solo el 21% de las APIs de la OCDE lo hacen.

⁴ <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, consultado el 2 de abril del 2024.

TABLA 1. PRESUPUESTO POR EMPLEADO DE LAS APIs, 2018 (MEDIANA)

Indicadores	ALC	OCDE	Total
# de países	19	32	51
Presupuesto API (\$ millones)	5,0	14,0	7,0
# empleados de la API	48	135	100
Presupuesto por empleado de la API	\$104.166,67	\$103.703,70	\$70.000,00
Presupuesto de promoción de IED (\$ millones)	1,0	6,0	3,0
# empleados en promoción de IED	20	41	32
Presupuesto por empleado en promoción de IED	\$ 50.000,00	\$146.341,46	\$93.750,00

Fuente: Elaboración propia con datos de Volpe Martincus y Sztajerowska, (2019)

Hay diferencias sustanciales entre las estructuras internas de las diferentes APIs, definidas en términos de la distribución del personal en los distintos puestos funcionales. En particular, las APIs de ALC tienen proporciones significativamente mayores de cargos gerenciales y administrativos y una menor participación de los puestos profesionales respecto de lo que muestran las estructuras organizacionales de las APIs de la OCDE. Asimismo, mientras que los cargos gerenciales de las APIs de la OCDE tienden a estar mejor remunerados que los cargos equivalentes comparables del sector público. En ALC, esto sucede en el caso de los empleados profesionales, administrativos y de los que están fuera de la nómina (e.g., consultores). Sin embargo, a pesar de estas diferencias de presupuestos y del número de empleados de las APIs de ALC y la OECD, el presupuesto por empleado de las agencias medianas es muy parecido en ambos grupos de países con solo una diferencia de 0,4%. La distinción importante radica en el presupuesto por empleado enfocado en promoción de IED, uno de los mandatos más importantes de las agencias de promoción de inversión. Las APIs de la OCDE casi triplican dicho presupuesto a las APIs de ALC.

BREVE RESEÑA DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

En los años sesenta y setenta, Costa Rica adoptó un modelo de sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo, con una activa intervención gubernamental y un alto nivel de protección arancelaria para los productores nacionales. A finales de la década de los

setenta, varios eventos contribuyeron con la crisis económica más profunda de la historia de Costa Rica. Esta crisis evidenció la necesidad de cambiar la estrategia de desarrollo basada en el proteccionismo comercial y el intervencionismo estatal. Para superarla, las autoridades costarricenses decidieron promover un nuevo modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes y servicios no tradicionales a terceros mercados: un modelo orientado *hacia afuera*. El objetivo fue una mayor integración de la economía costarricense con el mercado mundial (Monge-González y Rivera, 2020).

Como complemento a la política de liberalización comercial iniciada durante la década de los ochenta, el país implementó acciones para atraer más inversiones extranjeras. Así surge el régimen de Zonas Francas (ZF) en diciembre de 1981, mediante la ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales (Ley 6695). Entre 1984 y 1985, así como en el año 1990, se dieron varias reformas a la ley de ZF. Años después, luego de la llegada al país de la empresa Intel Corporation (en 1997), se da un importante cambio con el incremento de la inversión inicial requerida para las nuevas empresas que ingresaran al régimen. En enero del 2010, la Ley de Zonas Francas tuvo otros cambios. La reforma contempló la exención de todos los tributos a las utilidades, entre otros.⁵

CINDE fue un actor clave para el nuevo modelo de desarrollo de los 80, contribuyendo con la infraestructura institucional que ha sustentado, desde entonces, el modelo de atracción de inversiones y exportaciones. Si bien la tarea de atraer inversiones se puede considerar como una función del sector público, la necesidad de evadir la burocracia y la búsqueda de más flexibilidad y

⁵ El incentivo más importante del régimen de ZF ha sido la exención del impuesto sobre las utilidades. Existen además otros incentivos como la exención de todos los impuestos sobre las importaciones, y otras exenciones adicionales del impuesto sobre la renta para las empresas que hacen reinversiones en el país.

agilidad en el proceso de toma de decisiones (elementos clave para el sector privado), llevaron a crear CINDE en 1982 como una organización privada sin fines de lucro.⁶ Sanchiz y Ahmed (2020) destacan que una API con buen desempeño fomenta la mentalidad de sector privado en la prestación de los servicios a sus clientes y contrata personas con la educación, la experiencia y las habilidades pertinentes para desarrollar una organización orientada a los servicios con mentalidad de inversión privada.

Durante los 80, CINDE apoyó la creación del Ministerio de Exportaciones (antecesor del Ministerio de Comercio Exterior) así como nueva legislación de la cual surgió el Contrato de Exportaciones como medida para estimular la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales. Asimismo, apoyó la creación del Consejo Nacional de Inversiones, encargado de identificar y promover las oportunidades de inversión en los sectores agrícola e industrial, y la Corporación Privada de Inversiones, entidad financiera de carácter privado, creada específicamente para apoyar el financiamiento de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica.

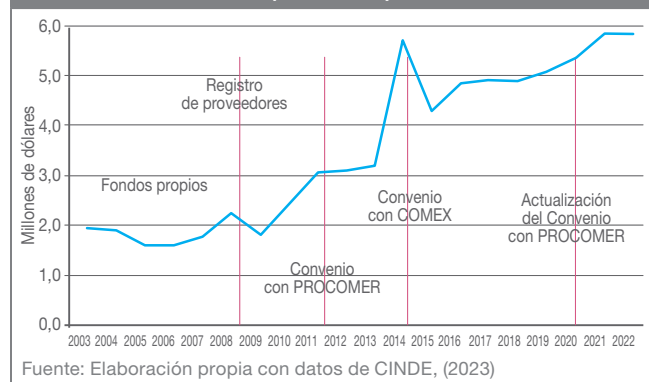
En el año 1996, con la formulación de la Ley No. 7638, se creó formalmente el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), rector de la política comercial y de inversiones del país, y la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), como entidad pública no estatal. PROCOMER asumió las funciones que hasta entonces correspondían a la Corporación de Zonas Francas de Exportación, al Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y al Consejo Nacional de Inversiones. Ese mismo año, se acordó en conjunto con las autoridades de gobierno, que CINDE se especializaría en la atracción de IED y que PROCOMER focalizaría la promoción de exportaciones.⁷

Las primeras décadas del siglo XXI han sido, para CINDE, una etapa de consolidación de su modelo de atracción de inversión extranjera. Los esfuerzos en los últimos años se han dirigido a la creación y apoyo a la construcción de conglomerados de empresas en sectores clave: manufactura avanzada, dispositivos médicos, y servicios corporativos de alta tecnología,

principalmente. Asimismo, CINDE ha dedicado una parte importante de sus esfuerzos a mejorar el clima de inversión en Costa Rica. Algunas de las acciones seguidas fueron la conformación y/o seguimiento de grupos de trabajo en temas especiales. Esta modalidad permite atender en forma más concreta las necesidades de las empresas instaladas, no sólo para mejorar el desempeño de sus operaciones, sino para atender indirectamente las necesidades de los potenciales inversionistas. Hay grupos de trabajo en recursos humanos, telecomunicaciones, energía, y aspectos migratorios, entre otros.

Hasta el 2010, CINDE financió su operación con fondos del fideicomiso (con los aportes originales de USAID) y otras fuentes que incluyeron tarifas de un Registro de Proveedores (e.g., firmas de abogados, reclutadores, etc.). A partir del 2011 y hasta el 2022 funcionó un convenio entre COMEX-PROCOMER-CINDE, con el cual las tres organizaciones aportaban fondos para la promoción de IED hacia Costa Rica. Este convenio también especificó metas y auditorías (internas y externas) de las variables más importantes sobre las cuales CINDE reportaba cada cuatrimestre (Figura 1).

FIGURA 1: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE CINDE (2003-2022)



En junio de 2023, COMEX y PROCOMER rescindieron el Convenio con CINDE para la atracción de IED (el cual expiraba el 31 de diciembre del 2025). El 2023 fue un año de cambios en el modelo de atracción de inversión extranjera de Costa Rica. A partir del último cuatrimestre del 2023 existen dos agencias de promoción de inversiones (APIs): una

⁶ Esto con una donación de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), dentro del marco del programa de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) de la administración Reagan.

⁷ Reconociendo la importancia de la atracción de IED para el desarrollo de la economía costarricense, así como el estrecho vínculo entre ésta y el crecimiento de las exportaciones costarricenses, uno de los focos de atención de PROCOMER ha sido propiciar el arraigo en el país mediante el ofrecimiento no solo de mejores condiciones para el desarrollo de las inversiones (trámites ágiles, regímenes especiales de exportación, mejoramiento de las infraestructuras, etc.), sino también del desarrollo de encadenamientos productivos con la industria local a través de procesos de suministro de bienes intermedios y servicios.

privada (CINDE), y PROCOMER (la agenda oficial de gobierno).

Una de las ventajas competitivas de la política de atracción de IED y fomento de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica es la cercana coordinación interinstitucional entre los principales actores. El caso del país muestra cómo la solidez de la política comercial y la atracción de IED de largo plazo requieren instituciones robustas y una estructura organizacional alineada con metas comunes y acciones coherentes con los objetivos del país. También, resalta la necesidad de seguir un modelo de mejora continua institucional para hacerle frente a los nuevos retos del desarrollo productivo y la economía internacional.

VARIABLES CLAVE E INDICADORES DE IMPACTO DE LAS APIS

La OCDE publicó a fines del 2019 una guía sobre prácticas de seguimiento y evaluación (S&E) centrada en su importancia para las APIS y en las diferencias entre el seguimiento y la evaluación. También analiza el impacto de la inversión extranjera directa en la economía local y aporta una visión general de las estadísticas relevantes de la OCDE en materia de IED (OCDE, 2019).

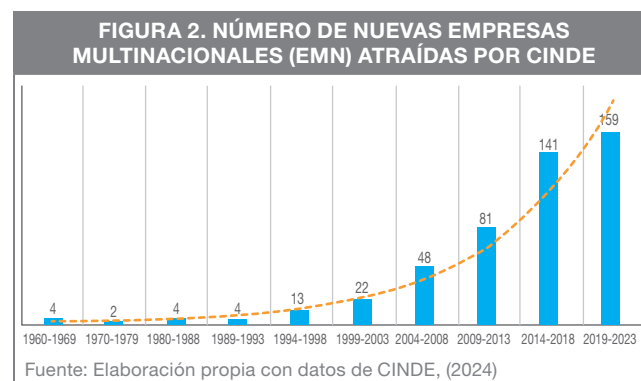
El seguimiento se refiere a la recopilación continua de datos sobre indicadores específicos con el fin de rastrear el progreso y el cumplimiento de objetivos, mientras que la evaluación implica una valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política para determinar su eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. En el contexto de las APIS, el seguimiento implica el monitoreo de actividades como la cantidad de empresas que reciben asistencia, el tiempo necesario para responder a consultas, y la calidad de los insumos, entre otras variables. La evaluación, por su parte, implica analizar la eficacia general de los programas y las actividades de la agencia, incluido su impacto en la atracción de inversiones y otros resultados. El seguimiento proporciona continuamente datos necesarios para las acciones diarias, mientras que la evaluación proporciona información estratégica y ayuda a orientar las acciones futuras.

Las APIS no suelen participar en evaluaciones de impacto formales. La OCDE indica que, si bien la mayoría de las APIS realizan un seguimiento de sus actividades, pocas evalúan el impacto de sus actividades. Las evaluaciones de impacto implican analizar, de manera contrafactual, cuáles habrían sido los resultados en ausencia de

la intervención para poder atribuir el efecto a dicha intervención. Algunas de las APIS más destacadas, como la agencia IDA de Irlanda, CINDE de Costa Rica, NZTE Investment de Nueva Zelanda, y DIT del Reino Unido, realizan evaluaciones de impacto para fundamentar su planificación estratégica. En general, si bien las APIS reconocen la importancia de las evaluaciones de impacto, enfrentan desafíos para poder implementarlas debido a limitaciones de recursos y falta de conocimientos técnicos especializados (OECD, 2019).

VARIABLES CLAVE DE SEGUIMIENTO EN CINDE

La variable más importante es el número de nuevas empresas extranjeras atraídas a un país anfitrión. Ese es uno de los indicadores más relevantes de la gestión de una agencia de promoción de inversión ya que la llegada permanente de empresas nuevas permite crear una base instalada creciente de empresas, que envía una señal de confiabilidad a otras empresas extranjeras para abrir operaciones en Costa Rica (Figura 2). Este efecto de demostración o señalamiento también coadyuva a mejorar la creación de nuevos empleos e incrementar los flujos externos que financian, de esa manera, el déficit de cuenta corriente del país (Krugman, 1997).



La Tabla 2 muestra el seguimiento de las variables claves de la agencia en los últimos 20 años. Destaca la diferencia del presupuesto ejecutado antes y durante el convenio COMEX-PROCOMER-CINDE (2011-2022). Los pocos estudios disponibles sugieren que incrementar el presupuesto en la promoción de inversión enfocada en sectores específicos puede generar resultados tangibles en las economías receptoras. Por ejemplo, Harding y Javorcik (2011) utilizan datos a nivel de país-sector para demostrar que los sectores priorizados

TABLA 2. SEGUIMIENTO DE VARIABLES CLAVE DE CINDE (PROMEDIOS ANUALES)

Períodos	Presupuesto ejecutado (\$ millones)	# empleados de CINDE	\$ ejecutados por empleado de CINDE	Costo en \$ de atraer un proyecto nuevo	Empleo neto anual generado por empresas atendidas
2003 - 2010	1,89	30	62 821,15	66 113,09	5 401
2011 - 2022	4,68	48	98 003,11	60 959,64	10 293
Cambio	147,5%	58,6%	56,0%	-7,8%	90,6%
Períodos	Empleo neto generado por empleado	IED en Zona Franca (\$ millones)	IED en \$ millones por empleado	# anuncios de proyectos nuevos	# anuncios de proyectos nuevos por empleado
2003 - 2010	179	547,48	18,17	29	0,95
2011 - 2022	215	1 267,70	26,53	77	1,61
Cambio	20,1%	131,6%	46,0%	168,4%	69,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de CINDE, (2023)

por las APIs recibieron un 155% más IED después de que las agencias se enfocaran en ellos, lo cual se tradujo en flujos de IED entrantes adicionales por \$17 millones por año para la mediana de la combinación país-sector. Asimismo, las APIs que responden a las inquietudes de los inversores de un modo más profesional y tienen sitios web de mejor calidad atraen mayores volúmenes de IED (Harding y Javorcik, 2013).

El presupuesto anual promedio se incrementó en 147,5% y eso se tradujo en un crecimiento del número de anuncios de proyectos nuevos en 168,4% y de 131,6% en el valor de los flujos de IED en Zona Franca. Los proyectos nuevos se definen como la suma algebraica del número de empresas nuevas (ver Gráfico 2) y de los proyectos nuevos de reinversión de empresas ya establecidas.⁸ En el 2023 Costa Rica ocupó el primer lugar mundial, por tercer año consecutivo, del Índice de Desempeño de Nuevos Proyectos de IED. El país recibió 12,7 veces más proyectos nuevos de IED que lo esperado por el tamaño de su economía.⁹ El presupuesto por empleado creció 56% y llegó a un poco más de \$98.000 en promedio durante la duración del Convenio. Sin embargo, esa cifra sigue estando por debajo del promedio de las APIs de ALC y la OCDE (ver Tabla 1).

El empleo neto anual generado por las empresas atendidas por CINDE se incrementó en promedio un 90,6% entre 2003-2010 y 2011-2022. El empleo neto anual generado se calcula como la diferencia entre el nivel de empleo total de la planilla de las empresas atendidas por CINDE al inicio y al final de cada año.

La mayoría de las agencias utilizan encuestas para determinar el empleo neto anual generado por las empresas que atienden. En CINDE se hace un censo de todas las empresas asistidas por la agencia. De acuerdo con el Centro Internacional de Comercio (CIC) este método se convirtió en la mejor práctica gerencial del mundo de las APIs (CIC, 2021).

En octubre de 2021, el CIC llevó a cabo su evaluación comparativa de las mejores prácticas para las APIs en CINDE, concluyendo que “CINDE es ahora la organización de promoción del comercio o de inversiones con mejor puntuación, el número uno de todas las instituciones evaluadas por el Centro. CINDE ha elevado el listón para todas las organizaciones de apoyo empresarial y consolida su lugar como una de las organizaciones comerciales o de inversión más respetadas y eficaces del mundo” (CIC, 2021, p. 13).

Efectividad de CINDE como agencia de promoción

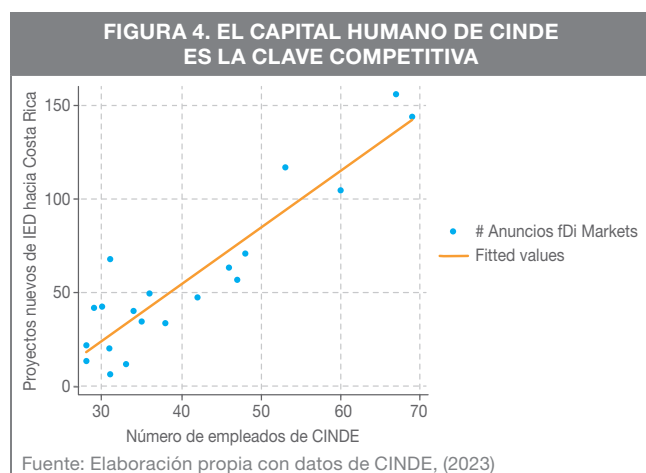
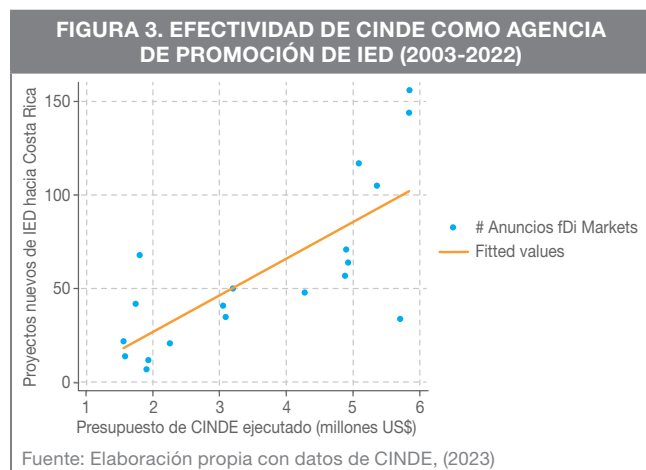
La evidencia muestra una fuerte asociación lineal positiva entre el presupuesto ejecutado para la atracción y retención de proyectos nuevos de IED y los proyectos nuevos anunciados anualmente por la agencia por fDi Markets (Figura 3). El resultado del coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre las dos variables es de 0,71 (estadísticamente significativo con un nivel de confianza del 99%).

Asimismo, los datos muestran una asociación lineal positiva mayor, entre el personal de CINDE y los proyectos nuevos anunciados anualmente por la agencia

⁸ Los proyectos de reinversión se clasifican en proyectos de expansión que implican solo un incremento de la planilla de empleados en las mismas actividades que ya realiza la empresa en el país (e.g., margen intensivo) y proyectos de diversificación que implican nuevas líneas de producción y servicios que se suman a la operación existente en Costa Rica (e.g., margen extensivo).

⁹ <https://www.fdiintelligence.com/content/data-trends/costa-rica-again-tops-list-of-fdi-overachievers-82539>, consultado el 2 de mayo del 2024.

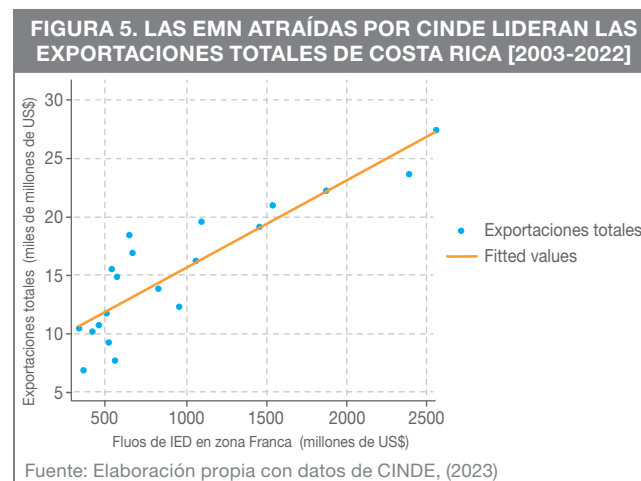
(Figura 4). El coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre ambas variables es de 0,78 (estadísticamente significativo con un nivel de confianza del 99%).



Empresas extranjeras lideran las exportaciones de bienes y servicios

Adicionalmente, existe una alta asociación lineal positiva entre las exportaciones totales de bienes y servicios del país y la IED de las empresas multinacionales

que operan en Zona Franca (Figura 5). El coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre ambas variables es de 0,89 (estadísticamente significativo con un nivel de confianza del 99%).



EVALUACIÓN DE IMPACTO

Las evaluaciones de impacto analizan los cambios en los resultados (variables objetivo) que son causadas por un determinado proyecto, programa o política. Para establecer una relación causal, las evaluaciones de impacto se basan en un conjunto de métodos experimentales y cuasiexperimentales.¹⁰ Las evaluaciones de impacto implican analizar, de manera contrafactual, cuáles habrían sido los resultados en ausencia de una intervención para poder atribuir (o no) el efecto a dicha intervención. Desde la perspectiva de las operaciones de CINDE, los objetivos de estas evaluaciones se pueden resumir en:

- Hacer que los resultados tangibles sean transparentes para la economía local (e.g., hacer “visible lo invisible”).
- Mostrar el retorno de la inversión de los fondos provenientes del presupuesto nacional que han sido asignados a CINDE.

¹⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo resume los pasos para iniciar el proceso de evaluación de algún proyecto, programa o política como: Paso 1. Definir las preguntas de evaluación más relevantes. Las preguntas de evaluación de impacto típicamente se estructuran como “¿cuál es el impacto de X sobre Y?”. En otras palabras, cuál es el efecto del programa o intervención (X) sobre tus variables de resultado final (Y)? Para mantener su relevancia política, las evaluaciones de impacto buscan llenar una brecha de conocimiento específico priorizado por los formuladores de política y profesionales del desarrollo que diseñan, ejecutan y financian programas. La identificación de las preguntas relevantes se facilita cuando el programa se basa en un diagnóstico sólido de un problema de desarrollo y en la evidencia existente, y cuenta con un marco lógico claro que incluye una población objetivo definida y variables de resultado identificados. Paso 2. Identificar la muestra y metodología de evaluación apropiada. La asignación aleatoria, considerada como el estándar ideal en los métodos de evaluación, típicamente será la metodología utilizada en las evaluaciones de impacto. Sin embargo, dependiendo de condiciones operativas y políticas, se optará por metodologías cuasiexperimentales tales como diseño de regresión discontinua, diferencias en diferencias, o pareamiento. Paso 3. Detallar el plan para la implementación de la evaluación de impacto. Una evaluación de impacto debe considerarse como “una operación dentro de otra operación.” La evaluación de impacto necesitará personal, presupuesto y planeación para implementarse de manera exitosa y en coordinación directa con el programa. Los tiempos y la coordinación son cruciales: la línea base debe recolectarse antes de que la intervención comience, el monitoreo del programa es necesario para saber qué sucedió y cuándo, y los datos de línea de seguimiento y el análisis pueden requerirse en momentos críticos para informar decisiones de política (<https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/disenar-una-evaluacion-de-impacto/>, consultado el 19 de abril del 2024).

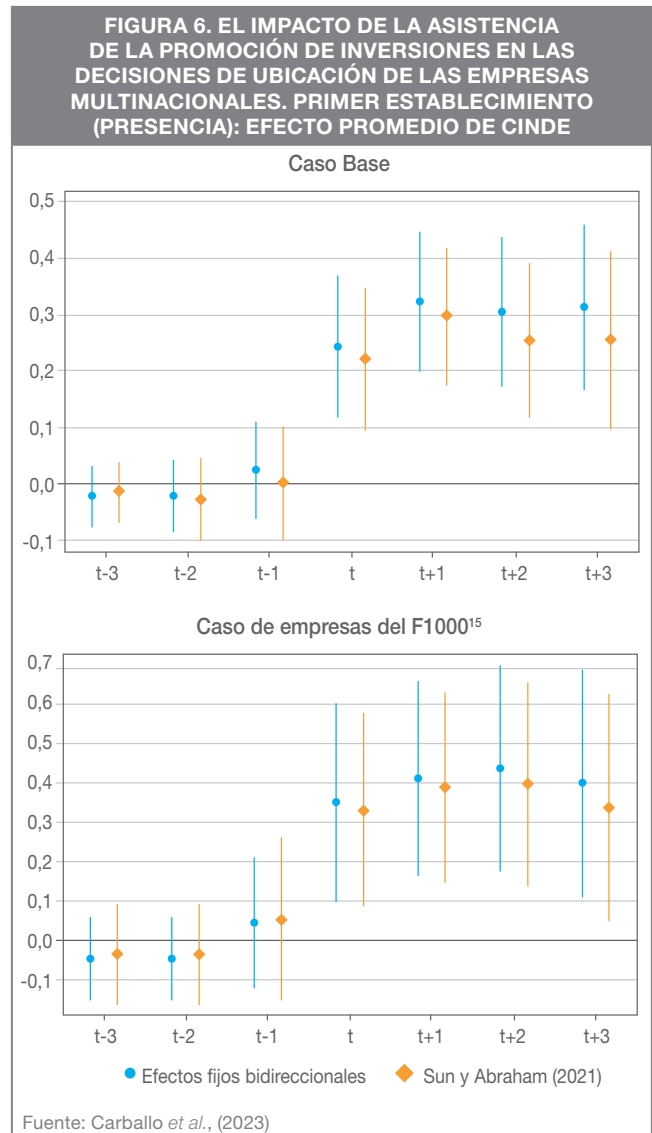
- Mejorar el desempeño y mostrar excelencia institucional a nivel local e internacional.
- Implementar acciones correctivas y de mejora continua en función del cumplimiento de indicadores de desempeño.
- Promover esta práctica en otras organizaciones del país para fomentar la cultura de evaluación de impacto.

Con base en este enfoque, CINDE ha realizado evaluaciones de impacto focalizadas en:

1. Los servicios que brinda sobre el comportamiento de sus clientes (empresas multinacionales)
2. Las operaciones de sus clientes extranjeros en la economía local

Impacto de los servicios que brinda CINDE sobre el comportamiento de sus clientes (empresas multinacionales)

Si bien los países utilizan una amplia gama de políticas para atraer empresas multinacionales, es difícil identificar el efecto causal de tales políticas. Un reciente estudio realizado por la Universidad de Colorado, el Centro Europeo de Investigación Avanzada en Economía de la Universidad Libre de Bruselas y el Banco Interamericano de Desarrollo entregó luces sobre el efecto causal de los servicios que CINDE brinda a los potenciales inversionistas que evalúan a Costa Rica como destino ideal de sus inversiones. Los autores combinaron datos a nivel de empresa tanto sobre la ubicación de las filiales extranjeras de estas empresas como información detallada sobre los servicios específicos que brindó CINDE a través del tiempo. Los autores encontraron que el apoyo de esta agencia aumentó significativamente la probabilidad de que una empresa multinacional estableciera su primera filial en el país. Las estimaciones indicaron que la promoción de inversiones ha sido efectiva para atraer nuevas empresas multinacionales a Costa Rica (Figura 6). Este apoyo está asociado con un aumento de 32 puntos porcentuales en la probabilidad de que las empresas establezcan la primera filial en el país, lo que se tradujo en un aumento del bienestar de la población de entre 0,2%



a 0,4%. Para el caso de la asistencia de CINDE a las empresas del ranking F1000 esa probabilidad sube a 40 puntos porcentuales (Carballo *et al.*, 2023).¹¹

Estos resultados fueron confirmados con estudios de eventos y son robustos al uso de especificaciones alternativas, como restringir el grupo de tratamiento a empresas a las que la agencia se acercó proactivamente, a empresas que nunca visitaron su sitio web y a empresas que no recibieron apoyo a través de otros instrumentos de política¹². Adicionalmente, restringiendo

¹¹ La probabilidad no condicional de que una filial extranjera abra operaciones en un país anfitrión es 1/200.000.

¹² Los autores replican todo el conjunto de controles del caso base y robustez usando diseños de estudio de eventos implementados a través de regresiones de panel de efectos fijos bidireccional estándar y el nuevo estimador propuesto por Sun y Abraham (2021). Estos estudios de eventos indican consistentemente que la promoción de inversión no ha estado asociada con alguna diferencia en el comportamiento del inversionista entre las empresas multinacionales asistidas por CINDE y empresas multinacionales que no reciben asistencia antes de que se produzca la asistencia, pero sí después (el impacto de la asistencia).

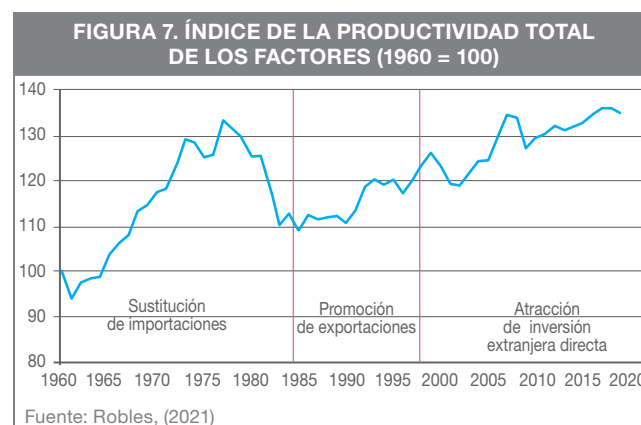
tanto el grupo de control como el de tratamiento a las empresas multinacionales que son más similares. Utilizando modelos y datos teóricos existentes se demostró que la promoción de inversión extranjera ha hecho una importante contribución al desarrollo del país vía aumentos del bienestar derivados de la producción multinacional.

Las operaciones de los clientes de CINDE en la economía local

Para cuantificar el impacto causal de la llegada de empresas multinacionales a Costa Rica en el crecimiento real del PIB per cápita se comparó el desempeño del país con la operación de Intel desde 1998 a 2018 con una Costa Rica sin Intel (contrafactual). Para ello se usó una nueva técnica econométrica llamada Método de Control Sintético.

La llegada de una importante empresa de tecnología de la información, Intel, a finales de los años 90 ayudó al país a forjar una reputación mundial como lugar de inversión. El efecto demostración ha funcionado (Figura 2). Las empresas extranjeras enfrentan mayores incertidumbres que las empresas nacionales en el país anfitrión; pueden tener fuertes incentivos para seguir a inversionistas anteriores debido a la señal que envían sobre la confiabilidad de la ubicación del país anfitrión (Krugman, 1997). Zolezzi y Miranda (2020) apuntan a que Costa Rica tiene el nivel de desarrollo económico actual gracias a que se logró atraer a Intel al Régimen de Zona Franca del país a finales de los 90s. El camino no recorrido (contrafactual), por el que Intel “no se instala” en Costa Rica, resulta menos desarrollado y con menor crecimiento de largo plazo. Cualitativamente, se puede señalar una incidencia positiva del Régimen de Zona Franca en la atracción de inversión de Intel, y a partir de allí, un efecto global positivo en la economía doméstica. Cuantitativamente, a través de un control sintético, se determina que con Intel, el crecimiento promedio anual del PIB per cápita real de Costa Rica aumentó entre 1,3% a 2,6% durante el periodo 1998-2018, más que duplicando el crecimiento en comparación con una Costa Rica contrafactual que no hubiese recibido la inversión de Intel.

El método de control sintético fue propuesto en Abadie y Gardeazabal (2003) al reportar los efectos del conflicto terrorista en el País Vasco durante 1960 como un caso de estudio.¹³ Este método econométrico no permite conocer el mecanismo por el cual la llegada de empresas multinacionales hace crecer el PIB per cápita real de Costa Rica. Sin embargo, un estudio de Robles (2021) concluye que el cambio del modelo de crecimiento económico primero al de promoción de exportaciones y luego al de atracción de inversión extranjera directa, ha sido determinante para el crecimiento de la productividad (Figura 7). Otros autores, utilizando enfoques metodológicos alternativos, concuerdan con la relación positiva entre la atracción de IED y el crecimiento de la productividad durante la década anterior (Saurav y Kuo, 2020).



Una de las maneras de mejorar la productividad de un país es mediante la transferencia tecnológica, cuando existen encadenamientos productivos entre empresas multinacionales y proveedores locales (Monge-González y Rivera, 2022). CINDE y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) realizaron una investigación para entender estos encadenamientos productivos hacia atrás y sus determinantes económicos para las firmas extranjeras atraídas por CINDE y otras del régimen especial y definitivo en Costa Rica. La muestra de estudio incluyó 29.029 firmas, de las cuales 5,4% firmas eran de capital extranjero (con al menos un 10%

¹³ Los autores encuentran que el PIB per cápita en el País Vasco disminuyó aproximadamente 10 puntos porcentuales en relación con una región de control sintético sin terrorismo. La idea detrás del Método de Control Sintético es que, cuando la unidad de análisis está formada por una entidad agregada, la combinación de las unidades de control usualmente provee un mejor grupo de comparación para las unidades del grupo de tratamiento que cualquier otra unidad individual por sí sola.

TABLA 3. PROPORCIÓN PROMEDIO DE COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS TRANSABLES POR GRUPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE FIRMA COMPRADORA Y TIPO DE FIRMA PROVEEDORA

Firmas proveedoras		Firmas compradoras		
Régimen	Origen	Dispositivos médicos	Servicios Corporativos	Tecnologías Digitales
Definitivo	Local	7,40%	13,64%	9,18%
Definitivo	Extranjera	19,21%	9,64%	12,38%
Especial	Local	51,37%	46,43%	N.D.
Especial	Extranjera	60,31%	4,00%	2,21%
Todas		19,19%	11,22%	9,36%

Nota: El porcentaje se computa respecto al promedio del total comprado al tipo de firma vendedora particular. La información sobre dispositivos médicos se refiere a toda la actividad. Los demás grupos de actividad económica solo se refieren a firmas atraídas por CINDE

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, (2024)

de su propiedad extranjera), de las cuales 19% son firmas atraídas por CINDE.

Para este estudio, el encadenamiento productivo se definió como el valor de las compras locales entre el número de trabajadores de estas firmas. Con el Registro de Variables Económicas del Banco Central de Costa Rica fue posible observar a nivel microeconómico las diversas transacciones y por consiguiente caracterizar estos encadenamientos entre 2008 y 2017. Con diversas especificaciones econométricas de datos de panel no balanceados, se encontró evidencia de que las firmas extranjeras, atraídas por CINDE y otras de zona franca, poseen más encadenamientos que las firmas locales. Esto respalda la literatura que señala un bajo rendimiento relativo de las firmas locales en países en vías de desarrollo (Tabla 3).

Cabe señalar que las compras de bienes y servicios no transables se concentran en proveedores locales del régimen definitivo (fuera de ZF). En cambio, son firmas primordialmente extranjeras atraídas por CINDE y que operan en el régimen especial las que abastecen de bienes y servicios transables a las multinacionales, también atraídas por CINDE. Específicamente:

- Las EMN atraídas por CINDE poseen un 58% más encadenamientos respecto al promedio nacional.
- Este porcentaje sube a un 127% cuando se corrige el sesgo de selección. Las empresas atraídas por CINDE importan el doble de insumos que las empresas locales.
- Una mayor intensidad tecnológica y mayor tamaño de empresa se asocian con menos

encadenamientos locales (como el mercado local no produce lo que las multinacionales necesitan, lo importan).

- La experiencia (años de operación en el país) es un determinante positivo en el encadenamiento de firmas extranjeras atraídas por CINDE con las empresas locales (6% más cada año).

Particularmente, los proveedores de servicios han aumentado en cantidad y ha crecido el monto que transan con todas las agrupaciones de multinacionales atraídas al país. Aún existe mucho margen de mejora para que sean proveedores de origen costarricense los que colaboren en mayor medida con los insumos y servicios necesarios en el proceso productivo de multinacionales.

LA IMPORTANCIA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE IED

Los gobiernos que buscan mejorar el desarrollo económico de sus países intentan maximizar la atracción de IED y los esfuerzos de promoción de las exportaciones y racionalizar sus presupuestos, lo que a menudo ha llevado a agrupar ambos mandatos en una sola agencia. Sin embargo, la experiencia muestra que combinar funciones diferentes de inversión y comercio, si bien aparentemente relacionadas, en una sola organización, no es sencillo. La inversión conjunta y la promoción del comercio no necesariamente generan sinergias ni ahorros automáticos. De hecho, a lo largo de los años parece haber habido tantas divisiones de mandatos de agencias (e.g., Chile, Costa Rica e Irlanda) como fusiones (e.g., Alemania, Nueva Zelanda

y el Reino Unido), y el número de agencias conjuntas ha tendido a permanecer estable en el tiempo: 34 por ciento en 2002 y se estabilizaron alrededor del 25 por ciento entre 2008 y 2012 (UNCTAD, 2013). Por otro lado, a nivel global un 97% de las API tiene como función principal la promoción de IED, mientras que un 51 por ciento se encarga de la promoción de exportaciones (Sanchiz y Ahmed, 2020).

En América Latina hay una tendencia a dividir (especializar) la promoción de IED y las exportaciones. En el 2013 sólo el 35 por ciento de las agencias realizaban ambas tareas, frente al 50 por ciento en 2008 (UNCTAD, 2013). Sader (2002) señala que, si se combinan la inversión y la promoción del comercio, una de las funciones tiende a quedar rezagada. Esto se puede traducir en menos inversión y empleo de los objetivos establecidos. Los procesos internos y el seguimiento y evaluación (S&E) de las variables clave deben ser revisados para reflejar las diferencias entre ambos tipos de funciones. Por ejemplo, hoy con las medidas de austeridad, vemos un número cada vez mayor de países europeos considerando la necesidad y los beneficios potenciales de la racionalización y reducción institucional, incluida la racionalización de las sinergias o ahorros en el extranjero.

De acuerdo con UNCTAD (2013), combinar las funciones de promoción de inversiones y comercio en una sola agencia puede resultar complicado, por varios motivos:

Objetivos y actividades esenciales: La promoción de inversión y la promoción del comercio tienen objetivos y actividades esenciales distintos. La promoción de inversiones se centra en atraer inversión extranjera directa (IED) y facilitar el establecimiento de nuevos negocios, mientras que la promoción del comercio tiene como objetivo mejorar las exportaciones y expandir el comercio internacional. Estos diferentes objetivos pueden generar prioridades y estrategias contradictorias.

Clientes diversos seleccionados como objetivo: Las agencias de promoción de inversiones se dirigen principalmente a las sedes globales o regionales de empresas multinacionales y grandes inversionistas, mientras que las agencias de promoción del comercio a menudo se centran en los exportadores locales, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PYME). Estos diferentes clientes objetivo tienen diversas necesidades, preferencias y requisitos, lo que dificulta el desarrollo

de un enfoque unificado que atienda eficazmente a ambos grupos.

Diferentes habilidades y conocimientos especializados del personal: La promoción de inversiones y la promoción del comercio requieren diferentes conjuntos de habilidades y conocimientos especializados. La promoción de inversiones a menudo requiere de asesores de ubicación e industria que comprendan el clima de inversión y las condiciones operativas y tengan conocimientos específicos de la industria. Por otro lado, la promoción del comercio requiere funcionarios de ventas y mercadotecnia que sean expertos en promover productos y servicios en los mercados internacionales. Gestionar personal con diferentes mentalidades y destrezas puede ser complejo y podría requerir equipos independientes o unidades especializadas.

Diferentes calendarios y procesos de adopción de decisiones: Las decisiones de inversión suelen ser estratégicas y de largo plazo, e implican negociaciones y consideraciones complejas. Por el contrario, las decisiones comerciales suelen implicar decisiones de compra a más corto plazo por parte de compradores o minoristas. Los diferentes plazos y procesos de toma de decisiones pueden crear dificultades a la hora de alinear las actividades y estrategias de promoción de inversiones y comercio.

Asignación de recursos y consideraciones presupuestarias: Combinar las funciones de promoción de inversiones y de comercio podría requerir grandes recursos, incluidos financiamiento, personal e infraestructura. Asignar recursos y presupuestos entre las dos funciones puede resultar una tarea compleja, ya que la promoción de inversiones a menudo requiere presupuestos mayores debido a su naturaleza de largo plazo y la necesidad de hacer extensas investigaciones de mercado, facilitación de inversionistas y servicios posteriores a la inversión.

Desafíos de coordinación y comunicación: La coordinación y la comunicación eficaces entre los equipos de promoción de inversiones y promoción del comercio son fundamentales para que la promoción conjunta tenga éxito. Sin embargo, coordinar actividades, compartir información y alinear las estrategias puede ser un desafío, particularmente cuando existen diferentes estructuras de presentación de informes, diferentes indicadores de desempeño y marcos de evaluación para cada función.

Riesgo de pérdida de enfoque: Combinar las funciones de promoción de inversiones y del comercio en una única organización no es sencillo y podría conducir a la pérdida del enfoque. La organización podría tener dificultades para priorizar y asignar recursos suficientes a cada función, lo que resultaría en que una función reciba menos atención o recursos de los que necesita.

Evidencia de una encuesta del 2020 del Banco Mundial y la Asociación Mundial de APIs (WAIPA) muestra que, sobre la base de las 91 respuestas, la promoción de exportaciones es un mandato ejercido por el 51% de estas APIs. El análisis del número de mandatos por país muestra que los países desarrollados tienden a tener APIs más especializadas con menos mandatos. La encuesta de Volpe Martincus y Sztajerowska (2019) reitera que las APIs de los países más grandes y desarrollados tienden a estar más especializadas ejerciendo menos mandatos¹⁴. Es probable que esto se deba a que el tamaño y la disponibilidad de recursos de estos países haga que tengan un mayor número de entidades especializadas que desempeñan diversas funciones, las cuales, en los países menos desarrollados, son asignadas a las APIs.

Es importante señalar que, si bien combinar las funciones de promoción de inversión y de comercio puede no ser óptimo, también existen posibles beneficios y sinergias que pueden lograrse mediante una coordinación interinstitucional eficaz y una alineación estratégica entre las dos áreas de política. La experiencia exitosa de Costa Rica desde 1996 es evidencia de ello.

CONCLUSIONES

La justificación para apoyar la llegada de más y mejor IED a Costa Rica se basa en la relación causal de esos recursos externos con mayor productividad, crecimiento económico, empleo y el desarrollo sostenible del país. El impacto de la inversión extranjera directa (IED) en la productividad de las empresas nacionales es significativo, pero no garantizado. Los impactos dependen de las características de las empresas nacionales y extranjeras. Es por ello que

es fundamental mejorar la calidad de la IED que se atrae al país a través de la operación de una Agencia de Promoción de Inversión (API) especializada. CINDE ha mostrado un desempeño efectivo durante décadas. Carballo *et al.* (2023) combinaron datos a nivel de empresa sobre la ubicación de las filiales extranjeras de estas empresas e información detallada sobre servicios específicos de CINDE a lo largo del tiempo, y encontraron que el apoyo de esta API aumenta significativamente la probabilidad de que una empresa multinacional establezca su primera filial en el país. Este efecto se debe principalmente a la corrección de asimetrías de información. La evidencia empírica muestra que existen al menos dos maneras de abordar la asimetría de información que enfrentan los inversionistas cuando quieren invertir fuera de sus fronteras. La primera es a través de los servicios de información especializada que brindan las agencias de promoción de inversión y la segunda, incrementando la diáspora de extranjeros residentes en el país anfitrión (Burchardi *et al.*, 2019).

Con relación a los indicadores de desempeño, CINDE ha mostrado efectos importantes en variables clave como la atracción de numerosas empresas multinacionales, que han generado inversión, exportaciones y creado empleo de alta calidad. Asimismo, una dinámica demostrativa que ha consolidado al país como uno de los mejores destinos globales para la IED. Así, CINDE ha tenido un impacto directo en las decisiones de inversión en el país por parte de las EMN, contribuyendo al crecimiento económico del país.

Existen diversos argumentos a favor de la especialización de las API, frente a modelos híbridos que incorporan también la promoción de las exportaciones en sus operaciones. Al respecto, la experiencia de CINDE destaca cómo centrar el trabajo de atracción de IED en una agencia especializada genera resultados tangibles que justifican dicha especialización.

La evidencia muestra cómo una API privada puede realizar un aporte efectivo a los objetivos de una política pública como lo es la atracción de IED. Este modelo de alianza público-privada, aunque poco frecuente a nivel global, ha sido exitoso y evidencia el papel

¹⁴ El mandato más importante es la promoción de inversión, seguido por la promoción de la inversión interna (67 por ciento), promoción de políticas (64 por ciento), contacto entre las empresas extranjeras y suplidores locales (63 por ciento), una ventanilla única (57 por ciento), promoción de exportaciones (51 por ciento), aprobación de proyectos de inversión (47 por ciento) y la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (44 por ciento) (Banco Mundial y WAIPA, 2020).

estratégico del sector privado para atender los retos y aprovechar las oportunidades de la IED para el país.

Las APIs promueven el crecimiento económico al atraer y retener IED, brindándoles una amplia gama de servicios a los inversionistas. Más aún, la evidencia internacional muestra que la inversión en la promoción de IED, cuando se ejecuta profesionalmente y se financia adecuadamente, se amortiza a medio y largo plazo (Harding y Javorcik 2011). Sin embargo, las APIs todavía luchan por tener una base estratégica sólida de alineamiento con los objetivos de largo plazo y una estructura institucional apropiada. Los temas destacados

por una encuesta del Banco Mundial y la Asociación Mundial de APIs (WAIPA) para una amplia muestra de APIs incluyen: la falta de apoyo de alto nivel, la falta de estrategias de arriba hacia abajo, la falta de representantes del sector privado en las juntas directivas, demasiados mandatos y sectores, autonomía insuficiente, personal no calificado para la tarea, recursos financieros insuficientes, mala coordinación institucional y sistemas deficientes de seguimiento y evaluación (Sanchiz y Ahmed, 2020). Ante estos retos, CINDE continúa colaborando activamente la atracción de IED hacia Costa Rica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abadie, A. y Gardeazabal, J. (2003). Economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93 (1): 113-132.
- Aitken, B.; Hanson, G. H. y Harrison, A. E. (1997). Spillovers, foreign investment, and export behavior. *Journal of International Economics*, 43(1-2): 103-132.
- Alfaro, L. (2016). Gains from foreign direct investment: Macro and micro approaches. *The World Bank Economic Review*, 30 (Supplement_1), S2-S15.
- Alfaro, L. y Rodríguez-Clare, A. (2004). Multinationals and linkages: evidence from Latin America. *Economía*, 4(2): 113-170.
- Alfaro, L.; Rodríguez-Clare, A.; Hanson, G. H. y Bravo-Ortega, C. (2004). Multinationals and linkages: an empirical investigation. *Economía*, 4(2): 113-169
- Alfaro-Ureña, A.; Manelici, I. y Vasquez, J. (2022). The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(3):1495-1552.
- Balsvik, R. (2011). Is labor mobility a channel for spillovers from multinationals? Evidence from Norwegian manufacturing. *The review of economics and statistics*, 93(1): 285-297
- Banco Mundial y Asociación Mundial de APIs (2020). *State of Investment Promotion Agencies: Evidence from WAIPA-WBG's Joint Global Survey*. Washington, DC: World Bank. Geneva: WAIPA (World Association of Investment Promotion Agencies).
- Blalock, G. y Gertler, P. (2002). *Technology diffusion from foreign direct investment through supply chain*. Documento de trabajo, Haas School of Business, UC Berkeley.
- Blomström, M. y Kokko, A. (1998). Multinational Corporations and Spillovers. *Journal of Economic Surveys*, 12: 247-277.
- Borensztein, E.; De Gregorio, J. y Lee, J. W. (1998). How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of International Economics*, 45(1): 115-135
- Burchardi, K., Chaney, T. y Hassan, T. (2019). Migrants, Ancestors, and Foreign Investments. *Review of Economic Studies*, 86 (4): 1448-86
- Carballo, J.; Marra de Artiñano, I. y Volpe Martincus, C. (2019). *Foreign Direct Investment, Linkages and Domestic Firm Performance: Evidence from Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carballo, J.; Marra de Artiñano, I. y Volpe Martincus, C. (2023). *Information Frictions, Investment Promotion, and Multinational Production: Firm-Level Evidence*. ECARES working paper 2023-02.
- CIC (2021). *CINDE Assessment Report*. November.
- Davies, R. B. y Desbordes, R. (2018). *Export processing zones and the composition of greenfield FDI* (Num. 18/07). Serie de documentos de trabajo.
- Farole, T. (2011). Special economic zones: What have we learned? *World Bank-Economic Premise*, (64), 1-5.

- Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, 48(1), 37-70.
- Greenaway, D.; Sousa, N. y Wakelin, K. (2004). Do domestic firms learn to export from multinationals? *European Journal of Political Economy*, 20(4), 1027-1043.
- Greenstone, M. y Moretti, E. (2003). *Bidding for industrial plants: Does winning a million-dollar plant increase welfare?* (Num. w9844). National Bureau of Economic Research.
- Greenstone, M.; Hornbeck, R. y Moretti, E. (2010). Identifying agglomeration spillovers: Evidence from winners and losers of large plant openings. *Journal of Political Economy*, 118(3), 536-598.
- Hanson, G. H. (2001). *Should countries promote foreign direct investment?* Serie de documentos de discusión del G-24. Núm. 9. ONU.
- Harding, T. y Javorcik, B. (2011). Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. *Economic Journal*, 121: 557.
- Harding, T. y Javorcik, B. S. (2012). Foreign direct investment and export upgrading. *Review of Economics and Statistics*, 94(4), 964-980.
- Harding, T. y Javorcik, B. (2013). Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters. *CESifo Economic Studies*, 59: 2.
- Huertas, G., Loaiza, K. y Ortiz, L. (2021). *Análisis del encadenamiento productivo de las empresas multinacionales atraídas por CINDE a Costa Rica*. Banco Central de Costa Rica. <https://repositorioinvestigaciones.bccr.fi.cr/handle/20.500.12506/359>
- Javorcik, B. S. (2004). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages. *American Economic Review*, 94(3): 605-627.
- Javorcik, B. S. y Spatareanu, M. (2008). To share or not to share: Does local participation matter for spillovers from foreign direct investment? *Journal of Development Economics*, 85(1-2), 194-217.
- Kaitz, H. B. (1970). *Experience of the Past: The National Minimum*. *Youth Unemployment and Minimum Wages*. Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics (# 1657): 34
- Krugman, P. R. (1997). Good News from Ireland: A Geographical Perspective. *International Perspective on the Irish Economy*, 38-53.
- Monge-González, R. y L. Rivera (2022). *Cadenas globales de valor, encadenamientos productivos y derrames de productividad: Ciencias de la Vida y Servicios Corporativos de Alta Tecnología*. Academia de Centroamérica.
- Monge-González, R. y L. Rivera (2021). *Exploring knowledge spillover through labor mobility from multinationals to domestic firms in the information technology sector in Costa Rica*. Project Documents (LC/TS.2021/3), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Monge-González, R. y L. Rivera (2020). *Costa Rica: un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores*. Editorial ULEAD.
- Muendler, M. A.; Rauch, J. E. y Tocoian, O. (2012). Employee spinoffs and other entrants: Stylized facts from Brazil. *International Journal of Industrial Organization*, 30(5), 447-458.
- OCDE (2011). *Attractiveness for Innovation: Location Factors for International Investment*, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264104815-en.
- OCDE (2018). *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries*. www.oecd.org/investment/Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-in-OECD-Countries.pdf
- OCDE (2019). *Monitoring and Evaluation: A Brief Guide for Investment Promotion Agencies*. Investment Insights, December 2019. <https://www.oecd.org/investment/Monitoring-and-evaluation-a-brief-guide-for-investment-promotion-agencies.pdf>
- Poole, J. P. (2013). Knowledge Transfers from Multinational to Domestic Firms: Evidence from Worker Mobility. *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, 95(2), 393-406.
- Rangan, S. (2000). The problem of search and deliberation in economic action: When social networks really matter. *Academy of Management Review*, 25(4), 813-828.
- Rangan, S. y Lawrence, R. Z. (1999). Search and deliberation in international exchange: Learning from multinational trade about lags, distance effects, and home bias. (Num. w7012). *National Bureau of Economic Research*.
- Robles, E. (2021). Crecimiento de la Productividad Total de los Factores en Costa Rica e Inestabilidad Macroeconómica. *Revista de Ciencias Económicas*, 39(1): enero-junio, 1-24.

- Rodríguez-Clare, A. (1996). Multinationals, linkages, and economic development. *The American Economic Review*, 852-873.
- Sader F. (2002). *Promoting Investment and Trade: How Different Are These Functions?* FIAS.
- Sanchiz, A. y Ahmed, O. (2020). *State of Investment Promotion Agencies: Evidence from WAIPA-WBG's Joint Global Survey*. World Bank. Geneva: WAIPA (World Association of Investment Promotion Agencies).
- Saurav, A. y Kuo R. (2020). *Foreign Direct Investment and Productivity : A Literature Review on the Effects of FDI on Local Firm Productivity*. FCI In Focus. World Bank Group.
- Sun. L. y Abraham, S. (2021). Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects. *Journal of Econometrics*, 225, 2.
- UNCTAD (2013). *Optimizing Government Services: A Case for Joint Investment and Trade Promotion?* IPA Observer, 1-2013. United Nations.
- UNCTAD (2024). *World Investment Report: Investing in sustainable energy for all*. United Nations.
- Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019). *How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries*. IDB.
- Wang, J. Y. y Blomström, M. (1992). Foreign investment and technology transfer: A simple model. *European Economic Review*, 36(1), 137-155.
- Wetzstein, M. (2012). *Microeconomic Theory: Concepts and Connections*. Routledge.
- Zeng, D. Z. (2015). *Global experiences with special economic zones: focus on China and Africa*. Banco Mundial.
- Zolezzi, Sandro y Miranda, Mauricio (2020). Intel "Inside": Midiendo su impacto de largo plazo en el desarrollo de Costa Rica usando un Método de Control Sintético. *Revista Logos*, 1(2): 78-105.