

Informe No. xxxx –CR

BORRADOR

Costa Rica
A cinco años del CAFTA-DR: evaluación de los
resultados iniciales en la economía costarricense

5 de noviembre de 2013



Unidad de Gestión de País Costa Rica y Panamá
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe

Documento del Banco Mundial

EQUIVALENCIAS DE MONEDA
(Tasa de cambio – 16 de octubre de 2013)
Unidad de moneda = Colón ¢.
US\$1,00 = ¢ 499

AÑO FISCAL
01 Enero – 31 Diciembre

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual
ADSL	Línea de Suscripción Digital Asimétrica (<i>Asymmetric Digital Subscriber Line</i>)
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASSAL	Asociación de Supervisores de Seguros de Latinoamérica
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CAATEC	Comisión Asesora de Alta Tecnología
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio Centro América-Estados Unidos
CAS	Estrategia de Asistencia País (<i>Country Assistance Strategy</i>)
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CGE	Equilibrio General Computable (<i>Computable General Equilibrium</i>)
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CMN	Compañías Multinacionales
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CONICIT	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CPAR	Informe de Evaluación de Compras del País (<i>Country Procurement Assessment Report</i>)
CRC	Colón de Costa Rica
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FDA	Administración de Alimentos y Fármacos de los Estados Unidos (<i>Food and Drug Administration of the United States</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONATEL	Fondo Nacional de Telecomunicaciones
GTAP	Proyecto Mundial de Análisis del Comercio (<i>Global Trade Analysis Project</i>)
CGV	Cadena Global de Valor
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (<i>Caribbean Basin Initiative</i>)
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Tecnologías de la Información y la Comunicación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
HSPA	Acceso a Paquetes a Alta Velocidad (<i>High Speed Packet Access</i>)
IED	Inversión Extranjera Directa
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPC	Índice de Precios al Consumidor
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LRIC	Costos Incrementales de Largo Plazo (<i>Long-Term Incremental Costs</i>)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MdH	Ministerio de Hacienda
MFA	Acuerdo Multi-fibra (<i>Multi-Fiber Arrangement</i>)

MGPSP	Ministerio de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MNVO	Operadoras Virtuales de Red Móvil (<i>Mobile Network Virtual Operators</i>)
MSM	Modelos de Micro-simulaciones
NIC	Academia Nacional de Ciencias
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PI	Propiedad Intelectual
PIB	Producto Interno Bruto
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior
RACSA	Radiográfica de Costa Rica
RETEL	Rectoría de Telecomunicaciones
SAM	Matriz de Contabilidad Social (<i>Social Accounting Matrix</i>)
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómica para América Latina y el Caribe (<i>Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean</i>)
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
VoIP	Protocolo de Voz sobre Internet (<i>Voice Over Internet Protocol</i>)
WCIS	Servicio de Información Celular Mundial (<i>World Cellular Information Service</i>)
WDI	Indicadores de Desarrollo Mundial (<i>World Development Indicators</i>)
ZF	Zona Franca

Vicepresidente:	Hasan A. Tuluy
Director de País:	Carlos Felipe Jaramillo
Director del Sector:	J. Humberto López
Encargado del Sector:	Auguste Tano Kouame
Líder del Sector	Oscar Calvo-González
Líder del Equipo de Tareas:	Friederike (Fritzi) Koehler-Geib y Susana Sánchez

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	I
Tendencias del comercio y la IED	ii
El sector de alta tecnología: IED y el desempeño de las exportaciones	ii
Seguros: el fin de un monopolio y un nuevo inicio para un mercado	iii
Telecomunicaciones y el fin de otro monopolio	v
Derechos de propiedad intelectual en CAFTA-DR y su relación con los productos farmacéuticos en Costa Rica	v
INFORME PRINCIPAL	1
CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO DE CAFTA-DR EN COSTA RICA	1
1.1 Introducción	1
1.2 CAFTA-DR en el contexto histórico	1
1.3 Argumentos económicos a favor y en contra del CAFTA-DR	3
1.4 Cambios legales y normativos con el CAFTA-DR	5
1.5 Tendencias del comercio y la IED con CAFTA-DR	6
CAPÍTULO 2: CAFTA-DR Y EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: DESEMPEÑO DE LA IED Y LAS EXPORTACIONES	12
2.1 Introducción	12
2.2 Los impactos de los TLC sobre la IED y las exportaciones en el sector de alta tecnología de Costa Rica	14
2.3 CAFTA-DR y la IED en el sector de alta tecnología: evidencia de datos secundarios	15
2.4 CAFTA-DR y las exportaciones en el sector de alta tecnología: evidencia de datos secundarios	17
2.5 CAFTA-DR, IED y desempeño de las CMN en el sector de alta tecnología: resultados de encuestas en línea	20
2.6 CAFTA-DR, IED y exportaciones en el sector de alta tecnología: hallazgos de entrevistas estructuradas	23
CAPÍTULO 3: SEGUROS: EL FIN DE UN MONOPOLIO Y UN NUEVO INICIO PARA UN MERCADO	26
3.1 Introducción y resumen	26
3.2 Cambio legislativo	27
3.3 Dinámica del mercado	28
3.4 Comparación con países de América Latina y CAFTA-DR	35
3.5 Interpretación de acontecimientos recientes	36
3.6 Perspectivas	42
CAPÍTULO 4: TELECOMUNICACIONES Y EL FIN DE OTRO MONOPOLIO	45
4.1 Introducción y resumen	45
4.2 Desarrollos legales y normativos	45
4.3 El ingreso de proveedores privados de servicios móviles	48
4.4 La liberalización impulsa mejoras en el acceso a servicios de telecomunicaciones	50
4.5 Acceso de hogares a servicios de telecomunicaciones, precios y calidad de servicios	55
4.6 Contribución del sector de telecomunicaciones a la economía costarricense	61
4.7 Conclusiones y desafíos	63
CAPÍTULO 5: DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL CAFTA-DR Y LOS MEDICAMENTOS EN COSTA RICA	67
5.1 Introducción	67
5.2 Normativa de PI para productos farmacéuticos en tratados internacionales de comercio	67
5.3 Protección de datos, nuevas entidades químicas y vinculaciones de patente después del CAFTA-DR	71
5.4 ¿Cómo han afectado las reglas de PI del CAFTA-DR a la CCSS?	73

Lista de Tablas

Tabla 1-1. Principales productos de exportación (2003 – 2012)	9
Tabla 2-1. Encuesta de CMN en sectores de alta tecnología	21
Tabla 2-2. Respuestas: Cómo impactó el CAFTA-DR el desempeño de la empresa	22
Tabla 3-1. Tendencias en tamaño de mercado y desarrollo	29
Tabla 3-2. Aseguradoras que operan en Costa Rica desde la liberalización	31
Tabla 3-3. Competencia, desarrollo e indicadores de desempeño	33
Tabla 3-4. Activos totales	34
Tabla 3-5. Ratio de gastos	34
Tabla 3-6. Datos comparativos del mercado de seguros en CAFTA-DR y América Latina	35

Tabla 3-7. Estadísticas comparativas para Costa Rica, Polonia y Uruguay.....	39
Tabla 4-1. Concesiones para servicios de telecomunicaciones móviles (en US\$).....	48
Tabla 4-2. Fases y criterios para concesiones de celular en Costa Rica	49
Tabla 4-3. Precios de internet fijo en Costa Rica, US\$ por mes, agosto del 2013.....	56
Tabla 4-4. Tarifas de celular prepago (US\$)	58
Tabla 4-5. Tarifas, precios y tarifas equivalentes para servicios seleccionados	58
Tabla 4-6 Estimación del excedente del consumidor para servicios de acceso a Internet	62
Tabla 5-1. Medicamentos con protección de vinculación de patente	72

Lista de Figuras

Figura 1-1. Exportaciones de Costa Rica (FOB) a EEUU (2002-2012) en US\$ miles de millones	7
Figura 1-2. Importaciones de EEUU (CIF) de países CAFTA-DR (1980-2012) en US\$ miles de millones.....	7
Figura 1-3. Exportaciones de Costa Rica a EEUU	8
Figura 1-4. Importaciones a Costa Rica de EEUU	8
Figura 1-5. Participación de exportación total de bienes, FOB (%)	10
Figura 1-6. Índice de Concentración de Exportaciones de Productos Agrícolas de Costa Rica relativo al promedio mundial	10
Figura 2-1. Entradas netas de IED (% del PIB).....	16
Figura 2-2. Entradas de IED por país de origen.....	16
Figura 2-3. Número de CMN en sectores de alta tecnología	17
Figura 2-4. Promedio de entradas de IED al sector de alta tecnología	18
Figura 2-5. Exportaciones e importaciones de Costa Rica de bienes y servicios (% del PIB)	18
Figura 2-6. Exportaciones de ZF de Costa Rica	18
Figura 2-7. Exportaciones de sectores de alta y baja tecnología de Costa Rica (% de total exportaciones).....	19
Figura 2-8. Exportaciones de Costa Rica a EE.UU. por sector (% de total exportaciones a EE.UU.)	19
Figura 2-9. Exportaciones del sector de alta tecnología en Costa Rica	20
Figura 2-10. Número de empresas encuestadas para año de primera inversión.....	21
Figura 2-11. Principales 3 razones para última inversión en Costa Rica	22
Figura 3-1. Explicación de tendencias en penetración de seguros generales	30
Figura 3-2. Penetración de seguros después de la liberalización	37
Figura 3-3. Ritmo y dirección de la liberalización sobre participación de mercado:.....	40
Figura 4-1. Estructura del sector antes y después del CAFTA-DR	47
Figura 4-2. Líneas celulares móviles en Costa Rica, 2003-2012.....	50
Figura 4-3. Líneas de celular móvil por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2003-2012.....	51
Figura 4-4. Líneas telefónicas fijas por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados,	52
Figura 4-5. Conexiones de Internet fijo en Costa Rica, 2006-2012.....	53
Figura 4-6. Conexiones de Internet fijo por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2003-2012.....	53
Figura 4-7. Conexiones móviles de banda ancha en Costa Rica, 2009-2012	54
Figura 4-8. Conexiones móviles de banda ancha por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2005-2012	54
Figura 4-9. Uso de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica (% de hogares)	55
Figura 4-10. Velocidades de descarga de Internet fijo en Costa Rica, 2007-2012	56
Figura 4-11. Precios de Internet fijo de 1 Mb/s, países seleccionados, 2012.....	57
Figura 4-12. Precios de celular prepago en centavos de US\$ por minuto,	59
Figura 4-13. Tarifas de banda ancha móvil para países seleccionados (% del PIB per cápita)	60
Figura 4-14. Telecomunicaciones como porcentaje del PIB	62
Figura 5-1. Registro de ingredientes activos en el Ministerio de Salud en Costa Rica.....	71
Figura 5-2. Solicitudes de patente en Costa Rica, 2000-2012	72
Figura 5-3. Patentes emitidas en Costa Rica, 2000-2012	73
Figura 5-4. Gastos de la CCSS en medicamentos y servicios de salud.....	77
Figura 5-5. Composición del gasto de medicamentos de la CCSS, 2007-2012	78
Figura 5-6. Inversiones de medicamentos de la CCSS por tipo.....	78

Lista de Recuadros

Recuadro 2-1. Encuesta de CMN en sectores de alta tecnología.....	20
Recuadro 3-1. Comparación con República Checa, Uruguay y Polonia	39

Lista de Anexos

Anexo 1-1. Cambios legales para la entrada en vigor del CAFTA-DR.....	86
Anexo 1-2 Patrones de comercio de Costa Rica y modelo gravitacional	92

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo encabezado por Friederike (Fritzi) Koehler-Geib y Susana Sánchez bajo la supervisión y orientación general de Oscar Calvo-González (Economista Principal y Líder Sectorial, LCSPR), Auguste T. Kouame (Gerente de Sector, LCSPE), J. Humberto López (Director de Sector, LCSPR) y C. Felipe Jaramillo (Director de País, LCC2C). El equipo central incluyó a Cinar Baymul, Mateo Clavijo, Jorge Cornick, Alejandra Castro, Diana Mercedes Lachy, Eric Scharf, Hulya Ulku, Craig W. Thorburn y Eloy Vidal.

También se agradecen los comentarios y el apoyo de José Daniel Reyes, Daniela Marrotta, David Gould, Desiree González, Cynthia Flores Mora, Patricia Chacón Holt, Patricia Méndez, Aleksandra Iwulska y Sergio Vargas Tellez.

Un especial agradecimiento al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) por facilitar la misión preparatoria para el informe y por el apoyo de su personal, especialmente a Francisco Monge, Karen Chan, Reyner Brenes, Natalia Porras, Carolina Vargas y Alejandra Aguilar. Asimismo, se agradece especialmente el apoyo que brindó la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) de Costa Rica, en la realización de la encuesta de empresas de alta tecnología en zonas francas. Además agradecemos a las diversas organizaciones que brindaron los datos utilizados en este informe, incluyendo el Banco Central de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), Radiográfica Costarricense (RACSA), la Rectoría de Telecomunicaciones (RETEL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y la Superintendencia General de Seguros (SUGESE).

RESUMEN EJECUTIVO

El Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica- Estados Unidos (CAFTA-DR) ha sido fundamental para para lograr una relación comercial estable entre Costa Rica y los Estados Unidos. El 5 de agosto de 2004, Estados Unidos suscribió un tratado de libre comercio con la República Dominicana y cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Costa Rica ratificó el CAFTA-DR en el año 2007 mediante un referéndum en el que este fue aprobado por un 51,6 por ciento de los votantes; el tratado entró en vigencia el 1 de enero de 2009. Este acuerdo consolidó los beneficios otorgados unilateralmente bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) mediante un TLC multilateral, que ofrece un entorno mucho más estable para las relaciones comerciales, pero que en comparación con la ICC tuvo limitados cambios en cuanto a acceso a mercados en general.

Para Costa Rica, el CAFTA-DR es más que un acuerdo comercial. Además de eliminar aranceles y reducir barreras no arancelarias, el CAFTA-DR también introdujo cambios importantes en los marcos legales de los países miembros, facilitando el comercio de servicios, promoviendo la transparencia y creando un ambiente seguro y predecible para los inversionistas. La transformación más relevante fue el rompimiento de los monopolios estatales en los sectores de telecomunicaciones y seguros. Los cambios legales realizados crearon un clima de inversión más atractivo en los países miembros. El acuerdo establece protección para todas las formas de inversión, incluyendo empresas, instrumentos de deuda, concesiones, contratos y propiedad intelectual. El CAFTA-DR también cumple con los objetivos laborales establecidos por el Congreso de los Estados Unidos y ofrece a los trabajadores un mejor acceso a procedimientos que protegen sus derechos. Además, el CAFTA-DR llevó a modernizar normas y procedimientos clave en áreas tales como compras del sector público y derechos de propiedad intelectual.

Este informe analiza cómo el CAFTA-DR ha impactado la economía costarricense en los cinco años posteriores a su entrada en vigor, tanto a nivel macro como en sectores específicos clave. El proceso de negociación de este acuerdo comercial fue muy controversial en Costa Rica, algunos alegaban que daría un gran empuje a la economía mientras que otros sugerían que tendría un impacto negativo sobre ciertos sectores y grupos sociales. Reconociendo las limitaciones de los datos y del análisis de un tema tan complejo, habiendo transcurrido poco tiempo desde la entrada en vigor de este acuerdo, este informe busca comprender mejor lo que ha significado para Costa Rica el CAFTA-DR, así como los cambios legales que le acompañaron. Según lo solicitó el gobierno de Costa Rica, el informe considera impactos tanto a nivel macro como en los sectores específicos de la industria de alta tecnología, las telecomunicaciones, los seguros y los productos farmacéuticos.

El informe demuestra que el CAFTA-DR está produciendo beneficios para la economía costarricense, aunque cinco años es un período muy corto para brindar un informe completo de resultados. El acuerdo ha tenido éxito en ampliar la integración comercial entre Costa Rica, los Estados Unidos y los demás países del CAFTA-DR. Las exportaciones hacia los EE.UU. empezaron a crecer varios años antes del acuerdo, sin embargo el estudio demuestra que esta tendencia se aceleró desde la ratificación del CAFTA-DR. Igualmente, se evidencia que Costa Rica continúa atrayendo inversión extranjera directa (IED) por encima de los niveles observados en los demás países del CAFTA-DR, con una creciente participación de inversionistas estadounidenses en sectores como dispositivos médicos y servicios empresariales. La realización de una encuesta en línea y de entrevistas a empresas de alta tecnología en zona franca (ZF) mostró que el CAFTA-DR fue un factor importante para las decisiones de inversión. Además, el CAFTA-DR provocó gran cantidad de cambios en los sectores de telecomunicaciones y seguros, generando nuevos marcos regulatorios, competencia, productos innovadores y reducción de precios. Los consumidores se han beneficiado plenamente de esta mejora en los servicios de telecomunicaciones y seguros, sin embargo, aún quedan temas pendientes para que estos mercados se consoliden. Finalmente,

no se observó ningún impacto negativo, en relación con la preocupación sobre la potencial afectación de las reglas de propiedad intelectual sobre el presupuesto de la CCSS.

TENDENCIAS DEL COMERCIO Y LA IED

Esta sección presenta datos detallados sobre el comercio y el comportamiento de la IED a lo largo del tiempo. Por diversas razones es difícil establecer un vínculo directo entre las tendencias de comercio e IED y el CAFTA-DR, incluyendo la trayectoria de desarrollo del país, las políticas económicas nacionales, los diversos tratados comerciales suscritos por Costa Rica antes y después del CAFTA-DR, y el impacto derivado de la crisis económica mundial. No obstante, es posible atribuir algunas tendencias a este tratado de libre comercio.

Costa Rica ha experimentado importantes cambios en sus flujos de comercio en los últimos 20 años, con un aumento general en la integración comercial con los Estados Unidos y Centroamérica. Una estimación del comercio utilizando un modelo gravitacional indica que parte del incremento en las exportaciones a los Estados Unidos puede estar vinculado al CAFTA-DR, mientras que en el caso de las importaciones provenientes de los Estados Unidos el resultado no es significativo

En las últimas dos décadas, el país ha escalado exitosamente en las cadenas globales de valor. La participación de las exportaciones de bienes tradicionales ha caído favoreciendo las exportaciones de bienes no tradicionales de mayor valor, tales como productos electrónicos y dispositivos médicos, los cuales han tenido un crecimiento constante en el total de las exportaciones.

En términos de la IED, el país ha sido muy exitoso, y desde el CAFTA-DR la composición de los flujos de inversión ha cambiado considerablemente con un incremento en la participación de la inversión en servicios. Desde 2000, la IED en Costa Rica ha oscilado entre el 2 y el 7 por ciento del PIB y se mantuvo en 5,1 por ciento en 2012. La participación de Estados Unidos en los flujos de IED se ha mantenido alta. Un cambio importante desde la firma y ratificación del CAFTA-DR fue el incremento de los flujos de inversión en el sector de servicios.

EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: IED Y EL DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES

Aunque tanto la IED como las exportaciones de la industria de alta tecnología de Costa Rica mantienen una tendencia creciente y estable desde la década de los años noventa, se espera que el CAFTA-DR contribuya a mayores tasas de crecimiento. En el sector de alta tecnología, la mayoría de las compañías multinacionales (CMN) provienen de los Estados Unidos y se esperaba que el acuerdo fortaleciera el atractivo de Costa Rica como destino para inversionistas extranjeros. Así, un análisis de la IED y del desempeño de las exportaciones en sectores de alta tecnología (electrónica, dispositivos médicos y servicios empresariales) puede dar una idea del impacto a corto plazo del CAFTA-DR. El análisis es realizado a la luz de acontecimientos históricos claves que han moldeado el sector de alta tecnología (el lanzamiento de las zonas francas en 1981; la llegada de Intel en 1997; la ratificación del CAFTA-DR en agosto de 2004, seguida del referéndum para su aprobación en 2007; y el compromiso pleno para con el CAFTA-DR en enero de 2009) y el hecho que el CAFTA-DR entró en vigor en medio de la crisis financiera mundial de 2008-2009.

A pesar de los efectos adversos de la crisis financiera mundial, el número de CMN y el total de entradas de IED a Costa Rica crecieron de manera significativa después de la firma del CAFTA-DR en 2004 y su entrada en vigor en 2009. La participación de los flujos de IED en el PIB se incrementó sustancialmente después de 2004 y hasta inicios de la crisis financiera mundial, durante la cual disminuyó de manera significativa; no obstante, esta reducción fue incluso menor a la del promedio regional. Este resultado se debió probablemente al CAFTA-DR.

La participación del sector de electrónica en los flujos de IED ha permanecido constante desde 2004, mientras que la participación de los dispositivos médicos y los servicios empresariales ha ascendido de manera notable, especialmente después de la entrada en vigor del CAFTA-DR en 2009. El crecimiento en la participación de los dispositivos médicos en la IED parece ser resultado de un mayor interés de compañías estadounidenses en el sector después del CAFTA-DR, mientras que el auge en la participación del sector de servicios empresariales en la IED parece surgir mayormente de la liberalización del sector de las telecomunicaciones, a raíz del acuerdo.

Las exportaciones totales como porcentaje del PIB crecieron de manera constante a lo largo de la década de los años noventa y gran parte de la década de 2000, donde los mayores incrementos se presentaron después de la llegada de Intel en 1997 y la firma del CAFTA-DR en 2004, antes de decrecer a partir de 2007. Sin embargo, estas cifras agregadas ocultan algunos cambios interesantes en la composición de las exportaciones de industrias de alta tecnología. Aunque la participación del sector de electrónica en las exportaciones se mantuvo relativamente estable a inicios del nuevo siglo, la participación de los dispositivos médicos en las exportaciones ha crecido sostenidamente desde 2007 y no se ha visto afectada significativamente por la crisis financiera, muy probablemente debido a la llegada de nuevas compañías estadounidenses de esa industria después del CAFTA-DR. Además, el sector de tecnologías de la información tuvo su mayor auge en la segunda mitad de la década de 2000, donde el mayor incremento ocurrió después de la entrada en vigor del CAFTA-DR.

Encuestas en línea y entrevistas presenciales estructuradas indican que el CAFTA-DR fue un factor importante para la decisión de inversión de gran cantidad de empresas. Uno de los mayores beneficios del CAFTA-DR fue reforzar el compromiso del gobierno con las políticas de liberalización del comercio y de atracción de IED, y fortalecer el marco legal de protección de la inversión. Otro resultado importante fue el aumento de la IED y las exportaciones del sector de alta tecnología como consecuencia de varias disposiciones del CAFTA-DR, incluyendo la liberalización de los sectores de telecomunicaciones y seguros.

Dado que el CAFTA-DR es un acuerdo reciente y que entró en vigor en medio de la crisis financiera mundial, tomará más tiempo conocer muchos de los efectos esperados. Habiendo alcanzado ya la mayoría de sus metas de desarrollo de corto y mediano plazo, el próximo reto de Costa Rica es atraer la IED hacia el nivel más alto de la cadena de producción para incrementar el contenido de valor agregado local, y establecer encadenamientos entre inversionistas extranjeros y proveedores costarricenses, y de esta forma mejorar la capacidad de absorción e innovación del país.

Con el fin de que Costa Rica no caiga en la trampa del ingreso medio, deberá transformar su economía, para pasar de ser receptor de innovación a ser productor de esta. Una forma de lograr esto es, como han mostrado las experiencias de los Tigres Asiáticos, mantener políticas orientadas a las exportaciones y a la IED—como lo ha estado haciendo Costa Rica con tanto éxito en las últimas tres décadas—y a la vez fortalecer la capacidad del país de innovar invirtiendo más en educación e infraestructura y teniendo una mayor exposición a tecnologías avanzadas.

SEGUROS: EL FIN DE UN MONOPOLIO Y UN NUEVO INICIO PARA UN MERCADO

El CAFTA-DR provocó un cambio significativo en el sector de seguros. Para lograr la liberalización del mercado de seguros era necesaria una nueva ley, una autoridad supervisora con plena funcionalidad y un ajuste al nuevo entorno de la única aseguradora del monopolio existente, el Instituto Nacional de Seguros (INS). Antes de la liberalización, el sector de seguros personales estaba en estado incipiente, mientras que el de seguros generales mostraba una penetración superior a las comparaciones regionales; sin embargo este tendía a emular los ciclos de precios internacionales con cierta amplificación.

Las primas de seguros han crecido de manera saludable desde la liberalización, particularmente en el sector de vida. Para 2012, las primas emitidas para toda clase de negocio ascendieron a CRC 466,16 mil millones (US\$924 millones), lo cual es sustancial en comparación con otros países parte del CAFTA-DR. Las primas de seguros generales representaron un 80 por ciento lo cual, en términos de moneda local, fue un incremento de más del 16 por ciento sobre las cifras de 2011. Como era de esperar, los seguros personales ofrecían un gran potencial de crecimiento, ya que estaban bastante subdesarrollados al momento de la liberalización.

La composición del mercado en término de aseguradoras, participación de mercado y oferta de productos continúa en evolución. Doce aseguradoras están compitiendo en el mercado. La participación de mercado del INS ha caído, y actualmente representa alrededor del 90 por ciento del mercado total (incluyendo seguros obligatorios), asimismo el índice Herfindahl ha caído a 8.799 y 8.290 para los segmentos de vida y distintos a los de vida, respectivamente. El crecimiento del sector de seguros personales, así como la reducción del sector de seguros de automóviles (seguros generales) son indicadores de un mercado que viene madurando. Además, la mezcla de productos distintos a los seguros personales se está tornando más diversa, reduciendo el nivel de riesgo para las aseguradoras en el tanto tienen una cartera más amplia.

Los nuevos actores del mercado han superado los costos iniciales de establecer operaciones y las innovaciones en distribución probablemente incrementen el acceso a productos de seguros. Legalmente, la intermediación puede realizarse a través de agentes o de corredores de seguros, los cuales pueden ser personas físicas o jurídicas. A la fecha, la SUGESE tiene registrado una gran cantidad de intermediarios: agencias (63), agentes individuales (1.692), empresas corredoras (17) y corredores individuales (177). Además, se han registrado 49 distribuidores de seguros de comercialización masiva y dos proveedores transfronterizos. Los seguros autoexpedibles han fomentado la innovación en distribución utilizando quioscos y a través de relaciones con bancos, detallistas y la oficina de correo.

El sector de seguros muestra beneficios que se reflejan a través de un mejor desempeño operativo, crecimiento sólido, innovación en productos y mayor eficiencia. El ratio de gastos se redujo un 10 por ciento entre 2010 y 2012, lo cual podría atribuirse al impacto de iniciativas competitivas en el control de gastos, innovación por parte de nuevos participantes, así como economías generadas naturalmente por el creciente tamaño del mercado. Más aún, un 20 por ciento de incremento en la siniestralidad (pagos como proporción de primas) demuestra un mayor valor por el dinero.

La dinámica de la liberalización es muy similar a otros países en ritmo y avances, pero aún faltan beneficios por aprovechar. Los nuevos actores en el mercado buscan competir e innovar, mientras que el operador tradicional busca defender su participación enfrentando los nuevos retos del mercado. Esta dinámica genera una reducción gradual de la participación del INS en el mercado, el crecimiento general del sector y un crecimiento más rápido en seguros personales. Aunque aún hay mucho camino por recorrer, este progreso inicial ha generado resultados positivos y muestra lo que se puede esperar a futuro. El mayor valor agregado, la innovación y el dinamismo del sector han generado una contribución económica positiva. El proceso para lograr el balance final en la competencia del mercado usualmente toma muchos años, por lo que estos beneficios tempranos son la punta del iceberg.

Existen algunas áreas que quienes proponen las políticas públicas podrían considerar a futuro. Primero, la liberalización del seguro obligatorio de vehículos y de riesgos del trabajo probablemente requiera de la atención específica de la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), particularmente con respecto a la generación de las estadísticas adecuadas para la fijación de precios y el aprovisionamiento, así como los arreglos para casos que involucren a conductores o patronos no asegurados o no identificados. Segundo, el INS debería expandir su ámbito de negocios con cautela a nuevas áreas y nuevos mercados, y podría beneficiarse de la experiencia de otras entidades que han

emprendido una tarea similar y han fallado en el intento. Finalmente, el desarrollo continuo de las capacidades de supervisión deberá ser una prioridad constante conforme el personal de la SUGESE continúa creciendo en su papel supervisor.

TELECOMUNICACIONES Y EL FIN DE OTRO MONOPOLIO

El CAFTA-DR provocó un cambio significativo en el sector de telecomunicaciones. Para la liberalización del mercado de telecomunicaciones fue necesaria una nueva ley, un nuevo regulador con plena funcionalidad y un ajuste al nuevo entorno del proveedor del monopolio existente, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Antes de la liberalización, había una enorme demanda no satisfecha de servicios de telefonía móvil, los precios de acceso a internet eran muy altos y existía una oferta limitada en el sector.

El mercado ha mostrado reducciones extraordinarias en precios y crecimiento en acceso después del CAFTA-DR. La competencia ha llevado a una mayor oferta de servicios, una caída drástica en los precios de acceso a internet, y el mercado ha reaccionado positivamente adquiriendo los nuevos servicios. Los nuevos actores de mercado se han establecido y compiten activamente con el ICE, que a su vez ha generado sus propias estrategias de competencia. Todos los indicadores demuestran que después de la liberalización del sector, Costa Rica está bien posicionada en comparación con países latinoamericanos de similar PIB per cápita. Los consumidores hoy pueden adquirir una línea celular de inmediato, sin las largas esperas que abundaban antes de la liberalización. La contribución del sector de telecomunicaciones al PIB se incrementó sustancialmente. Finalmente, el sector atrajo una gran afluencia de IED, produjo un superávit de consumidores debido a la reducción de precios y a los aumentos en las cantidades de líneas celulares y acceso a internet, e hizo una gran contribución al crecimiento económico.

Sin embargo, al igual que la liberalización del sector de telecomunicaciones en cualquier otro país, sigue habiendo algunos retos. En Costa Rica, estos retos se deben en parte al hecho de que el gobierno sigue siendo propietario de la operadora más grande de telecomunicaciones, lo cual no es típico en la mayoría de países latinoamericanos. Existen cuatro retos importantes: liberalizar las tarifas para permitir suficiente inversión, ampliar el acceso al espectro para mejorar el servicio, facilitar la infraestructura compartida y los permisos municipales, y garantizar el acceso universal reformando las actividades del Fondo Nacional de Telecomunicaciones—FONATEL.

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN CAFTA-DR Y SU RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS EN COSTA RICA

La propiedad intelectual (PI) fue quizás el aspecto más controversial del CAFTA-DR. El capítulo de PI del CAFTA-DR es también el único con una normativa que podría impactar el acceso a los productos farmacéuticos en Costa Rica. Durante las discusiones del tratado, la opinión pública estuvo dividida entre aquellos que alegaban que la normativa sobre propiedad intelectual llevaría a un incremento en el precio de los medicamentos y aquellos que creían que las disposiciones motivarían el ingreso de medicamentos innovadores al mercado.

La industria local de genéricos alegaba que las disposiciones de PI impedirían la aprobación de medicamentos genéricos y que darían derechos adicionales de comercialización exclusiva a fabricantes de marca. La inquietud era que el CAFTA-DR restringiría o bloquearía severamente la competencia de los genéricos, llevando a elevar los precios de medicamentos y a la desaparición del mercado de genéricos. La oposición más fuerte a las reglas de PI establecidas en el CAFTA-DR sostenía que estas harían económicamente insostenible y legalmente imposible que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) asegurara la cobertura universal y el acceso a medicamentos para la población.

El CAFTA-DR incluyó disposiciones sobre propiedad intelectual. El proceso de ratificación del CAFTA-DR realmente llevó a implementar legislación sensible para la salud pública, la cual fue adoptada para evitar restricciones en el mercado para compañías de genéricos y para dar flexibilidad a la CCSS. Los términos fueron los siguientes: a) limitar la compensación de plazos de patentes a un máximo de 18 meses; b) la definición restrictiva de productos innovadores, limitando el ámbito de productos sujetos a protección de datos de prueba; y c) la conservación de disposiciones para importaciones paralelas, licencias o permisos obligatorios y para uso gubernamental, que ya eran parte de la normativa costarricense antes de aprobarse el CAFTA-DR. El CAFTA-DR expresamente señala que nada en este acuerdo afectará la capacidad del país de tomar las medidas necesarias para proteger la salud pública.

A pesar de las discusiones sobre el impacto que las disposiciones de PI podían tener sobre las finanzas de la CCSS y el acceso a genéricos, el CAFTA-DR no restó capacidad al Estado de cumplir con su obligación de asegurar el derecho a la salud de la población costarricense, según indica la siguiente evidencia:

- Alrededor de 8% del presupuesto de la CCSS se utiliza para compra de medicamentos.
- La mayoría de los medicamentos desarrollados y registrados en el mundo cada año por compañías farmacéuticas son nuevas presentaciones o formulaciones de medicamentos ya existentes y sólo unos pocos son realmente nuevas entidades químicas que podrían recibir protección de datos según la definición costarricense de nuevas entidades químicas.
- De 2009 a 2012, un total de 2.541 nuevos ingredientes activos fueron registrados ante el Ministerio de Salud, de los cuales sólo 30 recibieron protección de datos de prueba. Solamente un producto con protección de datos está en la Lista Oficial de Medicamentos de la CCSS (Tenofovir disoproxil fumarato).
- Costa Rica solamente ha otorgado vinculación de patente a cuatro productos farmacéuticos (o dos ingredientes activos) registrados ante el Ministerio de Salud. Esto significa que la aprobación para comercializar fármacos genéricos debe esperar hasta el vencimiento de la patente del fármaco innovador antes de producir estos productos.
- Ninguna de las disposiciones del CAFTA-DR realmente está afectando el balance financiero de la CCSS y varios estudios confirman que la crisis financiera de la CCSS no está relacionada con el costo de los medicamentos.
- El análisis de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la actual crisis financiera de la CCSS mostró que los gastos en medicamentos no se relacionan con esta situación.
- La CCSS ha agregado siete ingredientes activos o 12 presentaciones farmacéuticas a su Lista Oficial de Medicamentos. Solamente un producto con protección de datos ha sido incluido en la lista oficial de medicamentos de la CCSS (Tenofovir disoproxil fumarato). Las reglas de PI no han restringido o bloqueado la compra de productos genéricos por parte de la CCSS.

INFORME PRINCIPAL

CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO DE CAFTA-DR EN COSTA RICA

1.1 INTRODUCCIÓN

El CAFTA-DR ha sido más que un acuerdo comercial para Costa Rica y por esta razón catalizó un intenso debate interno sobre sus potenciales impactos en la economía. En particular, el CAFTA-DR llevó a la apertura de los monopolios estatales en telecomunicaciones y seguros, polarizando al país. Como consecuencia, el acuerdo sólo pudo ser ratificado después de haber sido aprobado estrechamente por medio de un referéndum en octubre de 2007. Los tópicos del debate incluyeron el impacto sobre el desempeño general de las exportaciones y el crecimiento, sobre los flujos de inversión extranjera directa y sobre sectores tales como la agricultura, la industria, las telecomunicaciones, los seguros y la salud.

Dado el alto nivel de interés y de controversia que existió antes de la ratificación del CAFTA-DR, resulta valioso examinar sus impactos reales sobre la economía. El propósito de este estudio es evaluar estos impactos e identificar áreas donde se requieran reformas complementarias para aprovechar al máximo los beneficios del acuerdo. No obstante, el establecimiento de vínculos causales está más allá del ámbito de este análisis, debido a que solamente han transcurrido cinco años desde su entrada en vigor y a que algunas de las disposiciones aún no están en vigor (por ej., las relacionadas con el sector agrícola). Además, la coincidencia entre la ratificación del CAFTA-DR y la crisis económica y financiera mundial dificulta aún más identificar el impacto del acuerdo. Finalmente, es un reto separar el impacto del CAFTA-DR del impacto de otros tratados de libre comercio. Este estudio presenta hechos detallados y ciertos indicios de los resultados del CAFTA-DR, sin pretender establecer un vínculo causal estricto ni poder separarlo por completo de otros efectos.

Este capítulo describe los antecedentes del acuerdo, creando el marco para evaluaciones específicas por sector en capítulos subsiguientes. En primer término el capítulo describe el contexto histórico del acuerdo, y continúa con un repaso de los principales argumentos a favor y en contra antes de su ratificación. Además, resume los principales cambios legales y presenta un recuento de los patrones de comercio y de IED.

1.2 CAFTA-DR EN EL CONTEXTO HISTÓRICO

Costa Rica ha utilizado la liberalización comercial y la promoción del comercio internacional como estrategia central de desarrollo durante las últimas décadas. Desde 1963 Costa Rica es parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, originalmente firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 1960. Este acuerdo fue la base de la integración comercial en Centro América que hasta ahora ha llevado a una unión aduanera en la región. La liberalización del movimiento de personas entre estados miembros es el componente del mercado común que aún está pendiente.¹ Por otra parte, la ICC fue un paso importante para las relaciones comerciales entre Costa Rica y los Estados Unidos. El 5 de agosto de 1983, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la (*Caribbean Basin Economic Recovery Act* - CBERA), un programa de preferencias arancelarias establecido para apoyar la estabilidad política y económica en 27 países y territorios del Caribe, incluyendo a Costa Rica (Dypsky, 2002).² Esta ley fue enmendada en dos ocasiones, en 1990 y en 2000, para otorgar mayores

¹ O'Keefe (2009).

² Los países beneficiarios iniciales incluían a Anguilla, Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití,

beneficios a los países miembros. Dada la naturaleza unilateral de esta iniciativa, el Congreso de los Estados Unidos debía ratificarla regularmente y en cualquier momento podía cancelarla o excluir a países.³ A través de la ICC, Centroamérica estaba sujeta a los mismos términos que México en cuanto prendas de vestir, y para 2000 se había otorgado acceso libre de aranceles a aproximadamente el 75 por ciento de las exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos (López y Shankar, 2011). Además de la ICC, Costa Rica firmó un tratado de libre comercio con Canadá, que entró en vigor en 2002, convirtiéndose así en el primer país centroamericano en tener un TLC con una economía desarrollada⁴. En ese mismo año, Costa Rica firmó dos tratados más, con Chile y con la República Dominicana. El establecimiento de las zonas francas (ZF) ha sido un importante instrumento de política comercial para la atracción de IED para Costa Rica.

El CAFTA-DR ha sido fundamental para crear un marco estable y confiable para el comercio de Costa Rica con los EE.UU. El 5 de agosto de 2004, EE.UU. suscribió un TLC con la República Dominicana y cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). El acuerdo consolidó los beneficios que anteriormente habían sido otorgados de manera unilateral bajo la CBI y los convirtió en un tratado de libre comercio multilateral para los estados miembro del CAFTA-DR, creando un entorno comercial mucho más estable (Hornbeck, 2012).

El CAFTA-DR llevó a la liberalización de los sectores de seguros y de telecomunicaciones en Costa Rica y a la introducción de reformas regulatorias. En materia de acceso a mercados, el CAFTA-DR introdujo pocos cambios adicionales a los establecidos por la CBI. Se logró algunas mejoras en el área de manufactura, donde se eliminaron aranceles para algunos productos que habían sido excluidos de las preferencias de la CBI, tales como el atún enlatado, el calzado y la joyería. En agricultura, se consolidó el acceso anteriormente permitido bajo la CBI a través de una eliminación recíproca de aranceles, y se dispuso la eliminación total de aranceles para algunos productos que habían sido anteriormente excluidos de las preferencias de la CBI. Sin embargo, para ciertos productos agrícolas se acordaron períodos de desgravación entre cinco y veinte años, dependiendo de los productos, para facilitar un ajuste gradual.⁵ En cuanto a textiles y vestido, el CAFTA-DR trajo mayor flexibilidad a las reglas de origen, que debían permitir el ingreso libre de aranceles a los EE.UU.⁶ Los principales cambios introducidos por el CAFTA-DR ocurrieron a través de reformas legales a nivel nacional, especialmente la liberalización de los mercados de seguros y de telecomunicaciones, los cuales serán analizados en mayor detalle en capítulos posteriores. Además, a través del CAFTA-DR se modernizaron normas y procedimientos clave en áreas tales como compras del sector público, derechos de propiedad intelectual e inversión extranjera directa, mejorando así el clima de inversión del país.

Honduras, Jamaica, Montserrat, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y las Islas de Turks y Caicos.

³ La Ley de Expansión de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1990 (“CBI II”) fue promulgada bajo la Ley de Aduanas y Comercio de 1990. CBI II enmienda la CBERA, convirtiendo sus beneficios comerciales en permanentes, derogando su fecha de terminación de 12 años (inicialmente fijada para el 30 de septiembre de 1995) y haciendo ciertas mejoras a sus beneficios comerciales y tributarios. La Ley de Alianza Comercial de la Cuenca del Caribe (“CBTPA”), promulgada el 17 de mayo de 2000 bajo la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000, reduce o elimina aranceles y abole la mayoría de las restricciones cuantitativas a ciertos productos que antes no eran elegibles para trato preferencial bajo CBERA ni bajo CBI II. La CBTPA también pretende impulsar más oportunidades para que las empresas estadounidenses del sector de textiles y vestido puedan ampliar acuerdos de co-producción con países en la región de la CBI. Los beneficios de CBTPA siguen en vigor durante un “período de transición” que se extiende hasta el 30 de septiembre de 2010 o, si fuera antes, hasta la fecha en que el Tratado de Libre Comercio de las Américas u otro acuerdo de libre comercio según descrito en la legislación entre en vigor entre los Estados Unidos y un país beneficiario de CBTPA. Actualmente existen 19 países beneficiarios de CBERA. http://trade.gov/mas/ian/ustradelaws/tg_ian_002080.asp

⁴ <http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/canada.aspx>

⁵ Jaramillo y Lederman (2006).

⁶ Jaramillo y Lederman (2006) ofrecen un resumen conciso de los cambios en estos sectores bajo el CAFTA-DR.

Costa Rica fue el último país miembro en ratificar el acuerdo, después de un referéndum en octubre de 2007. El Congreso de los Estados Unidos firmó el proyecto de ley para implementar el CAFTA-DR el 28 de julio de 2005; el CAFTA-DR entró en vigor en El Salvador el 1 de marzo de 2006, en Honduras y Nicaragua el 1 de abril de 2006, en Guatemala el 1 de julio de 2006, en la República Dominicana el 1 de marzo de 2007 y en Costa Rica el 1 de enero de 2009. La liberalización de los sectores de telecomunicaciones y de seguros en Costa Rica requirió importantes cambios legislativos. Esto provocó una fuerte oposición al CAFTA-DR, tanto en la Asamblea Legislativa como entre organizaciones sociales y laborales, y demoró la ratificación del acuerdo. En octubre de 2007 en un referéndum, el electorado costarricense aprobó el CAFTA-DR por un margen muy estrecho (el 51 por ciento de los votos emitidos a favor y el 48 por ciento en contra), permitiendo su entrada en vigencia a inicios de 2009.

Impulsada por el CAFTA-DR, Costa Rica suscribió otros TLC. En 2011, Costa Rica firmó y ratificó un TLC con China que incluía materias primas, bienes intermedios y otras mercancías, principalmente productos electrónicos. Costa Rica suscribió un TLC regional con México, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el cual fue firmado en 2011 y entró en vigor en Costa Rica en julio de 2013. Además, Costa Rica firmó TLC separados con Perú y con Singapur en 2011, los cuales entraron en vigor en julio y junio de 2013, respectivamente. Costa Rica además negoció en conjunto con los países centroamericanos un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Al igual que la mayoría de los demás tratados comerciales, el acuerdo de asociación contiene reglas para materias primas, bienes intermedios y otras mercancías así como disposiciones sobre apertura a IED europea en servicios tales como telecomunicaciones, tecnologías limpias, biotecnología, industria médica e infraestructura pública. El pilar de comercial del acuerdo entró en vigor para Costa Rica el 1 de octubre de 2013.

1.3 ARGUMENTOS ECONÓMICOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL CAFTA-DR

Debido a su amplio alcance, el CAFTA-DR provocó un intenso debate sobre sus riesgos y beneficios en Costa Rica. Como Costa Rica fue el último país centroamericano en eventualmente abrir los monopolios en telecomunicaciones y seguros, el debate fue particularmente acalorado. Los temas de discusión incluyeron su impacto sobre el desempeño en general de las exportaciones y el crecimiento, sobre los flujos de IED y sobre sectores tales como agricultura, industria, telecomunicaciones, seguros y salud. Aunque las normas laborales y las normas ambientales también fueron temas abordados tanto por defensores como por detractores del acuerdo, esos temas no son tratados en el presente estudio.

Antes del referéndum, el debate sobre el CAFTA-DR había polarizado a Costa Rica, la principal preocupación era que el acuerdo podía dañar a los sectores agrícola e industrial. Los oponentes sostenían que el acuerdo sería asimétrico y desfavorable para Costa Rica, por los subsidios agrícolas, las ventajas tecnológicas y el poder de mercado de EE.UU. Preocupaba a los oponentes que el acuerdo sólo beneficiaría a grandes corporaciones e industrias ya en sí competitivas, dañando a los pequeños agricultores y a otras pequeñas y medianas empresas. Con el CAFTA-DR, se temía que los pequeños agricultores no podrían competir contra las exportaciones agrícolas estadounidenses altamente subsidiadas y que las pequeñas empresas se quedarían fuera del mercado, llevando a la pérdida de empleos.⁷

Otra preocupación era la apertura de los monopolios estatales en telecomunicaciones y seguros. Aunque el CAFTA-DR no requería privatizar las empresas de telecomunicaciones y seguros operadas por el Estado, sí llevó a la apertura de ambos sectores. La pérdida de trabajos preocupaba a los fuertes sindicatos del sector público, quienes argumentaban que los servicios se volverían más costosos para los

⁷ Ver Reuters (2007) y PBS (2005).

consumidores.⁸ En el caso de las telecomunicaciones, los oponentes al CAFTA-DR alegaban que las empresas privadas entrarían a los segmentos más lucrativos del mercado, como los servicios de internet; esto a su vez se consideraba una amenaza a la capacidad del proveedor estatal de telecomunicaciones, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), de subsidiar pérdidas en segmentos menos rentables del mercado, particularmente las áreas rurales y más pobres.⁹

Un tercer grupo de argumentos contra el tratado giraba alrededor de los derechos de propiedad intelectual y el temor de que el fortalecimiento de la normativa sobre estos tendría un impacto negativo sobre el sistema de salud pública. En particular, los oponentes argumentaban que reglas más estrictas de protección de patentes retardarían el ingreso de medicamentos genéricos al mercado costarricense y, por consiguiente, los precios de los medicamentos se incrementarían. Esto a su vez dañaría la prestación de servicios por parte de la Caja Costarricense de Seguridad Social, la cual sirve al 90 por ciento de la población.¹⁰

Los principales argumentos a favor del CAFTA-DR eran el ambiente estable para el comercio con EE.UU. y con los vecinos centroamericanos, así como los potenciales impactos positivos sobre la IED y los flujos de exportaciones. Los argumentos generales a favor de los TLC expresados por sus partidarios incluían los efectos positivos sobre los flujos de IED como resultado de la reducción en los aranceles, la expansión del tamaño del mercado, la reasignación eficiente de recursos, incremento de las economías de escala, la difusión de tecnologías y la protección de derechos de propiedad intelectual. También alegaban que el nuevo acuerdo multilateral generaría seguridad jurídica, a diferencia de la ICC que podía ser retirada en cualquier momento por el Congreso de EE.UU.¹¹ Más aún, los proponentes señalaban que los demás países centroamericanos ya habían ratificado el acuerdo y que Costa Rica perdería parte de su ventaja competitiva frente a esos países.¹² Otro argumento a favor era que la potencial mejora en la prestación de servicios de telecomunicaciones y de seguros en un entorno competitivo; así como mejores procesos normativos y la seguridad jurídica de un acuerdo comercial multilateral con EE.UU., atraería más IED a Costa Rica, y ayudaría al país a avanzar hacia la producción de bienes de mayor valor, reforzando su desempeño en las exportaciones y el crecimiento económico.¹³

Los proponentes alegaban que los impactos sobre los sectores industrial y agrícola serían en su mayoría positivos debido a los ajustes sectoriales ya realizados antes del CAFTA-DR y al surgimiento de nuevas oportunidades. En particular, los defensores del acuerdo se referían a evidencia anecdótica de otros países del CAFTA-DR que ya habían ratificado el acuerdo, que mostraban impactos positivos sobre la industria y las pequeñas empresas; estas se beneficiaban más que las corporaciones más grandes, las cuales no necesitaban de los TLC para ser competitivas en mercados internacionales.¹⁴ Más aún, los defensores sostenían que los propietarios de pequeñas empresas no se verían afectados por el CAFTA-DR porque habría líneas de productos más amplias para importar, exportar y distribuir. Otro argumento relativo a la agricultura era que la transformación de Costa Rica ya había iniciado 25-30 años antes de las negociaciones del CAFTA-DR, montada sobre los planes de ajuste estructural del país. En aquella época, la producción agrícola había cambiado de arroz, frijoles y maíz amarillo para consumo

⁸ Latin Business Chronicle (2007a): “CAFTA’s Impact on Costa Rica—Costa Rica’s approval of CAFTA will be an overall benefit to the Central American country, most experts say”, Octubre 15, 2007, <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=1705>.

⁹Council on Hemispheric Affairs (2008): “Contentious CAFTA – A Turning Point for Costa Rica?”, Abril 24, <http://www.coha.org/contentious-cafta-a-turning-point-for-costa-rica/>.

¹⁰ Latin Business Chronicle (2007a) y Gonzalez (2006).

¹¹ Ver Hornbeck (2012) y Latin Business Chronicle (2007a).

¹² Upside down World (2007).

¹³ Latin Business Chronicle (2007a).

¹⁴ Latin Business Chronicle (2007b).

doméstico, a una muy exitosa producción para la exportación de piñas, melones, fresas, hortalizas de invierno y cultivos similares. Por lo tanto, sólo se esperaba un modesto ajuste adicional en el sector.¹⁵

Un tercer grupo de argumentos a favor del CAFTA-DR estaba relacionado con las ganancias en eficiencia y los beneficios a los consumidores por precios potencialmente menores y una mejor prestación de servicios. El argumento de precios menores y mejor servicio sobresalió particularmente en las áreas de telecomunicaciones y seguros, donde los defensores del CAFTA-DR alegaban que la liberalización y la competencia obligaría a las empresas estatales a operar de manera más eficiente.¹⁶

En general, la investigación sugiere que se requieren reformas complementarias para aprovechar los beneficios totales del CAFTA-DR. En el caso de Centroamérica, López y Shankar (2011) identificaron que las reformas en infraestructura (diferenciando entre energía, logística y transporte), capital humano, acceso a financiamiento, política de competencia y aplicación de los derechos de propiedad intelectual eran complementos importantes. Con atención específica a Costa Rica, Jaramillo y Lederman (2006) mencionan la necesidad de reformas como mejorar la calidad vial, elevar la eficiencia portuaria y aduanera, fortalecer la capacidad financiera y robustecer la calidad y cobertura de la educación secundaria.

Aún no existe un dictamen definitivo sobre la mayoría de los argumentos a favor o en contra del acuerdo, este estudio presenta un análisis inicial con hechos detallados que sirvan como punto de partida para discutir los impactos del CAFTA-DR hasta el momento. Aunque el estudio puede hacer un repaso de tendencias y brindar una narrativa detallada, no es posible separar rigurosamente los efectos causales y atribuirlos exclusivamente al CAFTA-DR, debido al corto tiempo que ha transcurrido desde su entrada en vigor y a la dificultad de medir el impacto de este acuerdo, en relación con el impacto de la crisis financiera mundial y el papel de los otros acuerdos comerciales.

1.4 CAMBIOS LEGALES Y NORMATIVOS CON EL CAFTA-DR

En poco tiempo, el CAFTA-DR llevó a un importante ajuste del sistema legal, mediante transformaciones sustanciales y enmiendas menos fundamentales. Las transformaciones legales más importantes fueron la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros. Otras enmiendas actualizaban y modernizaban la legislación costarricense sin representar reformas radicales, especialmente en las áreas de (i) propiedad intelectual; (ii) compras del sector público; (iii) protección a los distribuidores y agentes de empresas extranjeras; y (iv) servicios financieros. En estos casos, las enmiendas probablemente hubieran ocurrido sin el acuerdo, ya que habían iniciado antes de las negociaciones, pero el CAFTA-DR aceleró su aprobación e implementación. La aplicación del CAFTA-DR requirió la aprobación de 13 leyes, y la adopción de cerca de 30 decretos ejecutivos y resoluciones en áreas relacionadas con el acuerdo. Aunque en general Costa Rica ha cumplido con los requisitos legales del CAFTA-DR dentro del plazo acordado, en algunos pocos casos han surgido demoras, mayormente en telecomunicaciones y seguros, que en parte pueden atribuirse al tiempo transcurrido antes del referéndum.

En una serie de cambios al marco legal del sector de telecomunicaciones, el gobierno abrió tres segmentos de mercado, ordenó la modernización del ICE, estableció y aclaró la supervisión, y promulgó la normativa correspondiente. En junio de 2008, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, que abrió a la competencia los servicios de redes privadas, servicios de Internet y servicios móviles inalámbricos. Además, la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, aprobada en agosto del mismo año, modernizó al ICE

¹⁵ Latin Business Chronicle (2007a).

¹⁶ The Heritage Foundation (2007).

y sus subsidiarias para permitirle adaptarse a cualquier cambio en el régimen legal de la generación y distribución de electricidad, telecomunicaciones, info-comunicaciones y otros servicios de información. La misma ley establecía que la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) era responsable de regular, implementar, monitorear y controlar el marco normativo de las telecomunicaciones. Además se promulgaron algunos decretos ejecutivos y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos emitió varios reglamentos sobre este tema. Para finales de 2008, todas las leyes y normativas pertinentes ya estaban vigentes, aunque con posterioridad a los plazos establecidos en el CAFTA-DR.

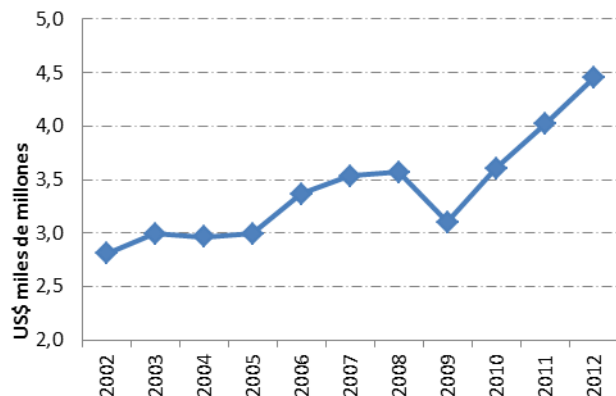
Los principales cambios legales en el sector de seguros incluyeron el establecimiento de un ente regulador y la apertura de todos los productos de seguros. Un paso enorme en la apertura del sector de seguros fue la aprobación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, en agosto de 2008. Esta nueva ley estableció el marco general para realizar actividades de seguros en Costa Rica, así como la obligación de que las aseguradoras, productores, proveedores de servicios locales y proveedores transfronterizos se registraran ante, o recibieran licencia de, el regulador local. También creó la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), la autoridad local a cargo de regular el mercado, supervisar a sus participantes y proteger a los consumidores. Con la aprobación de la nueva ley, Costa Rica estableció el marco normativo necesario para cumplir con sus obligaciones bajo el CAFTA-DR.

Enmiendas legales menos fundamentales relacionadas con propiedad intelectual y compras. La legislación de propiedad intelectual fue enmendada a través de, entre otras, la ratificación de acuerdos internacionales. No todos los acuerdos internacionales mencionados en CAFTA-DR han sido ratificados a la fecha. El propósito general de los cambios es hacer más estricta la protección de propiedad intelectual. La legislación sobre compras en Costa Rica fue enmendada para cumplir con la obligación bajo el CAFTA-DR relativa a la integridad de las prácticas de compras del sector público. Los cambios incluían la penalización de prácticas fraudulentas de compras, incluyendo corrupción, y la actualización de las normativas para reflejar procedimientos, prácticas y lineamientos específicos de compras.

1.5 TENDENCIAS DEL COMERCIO Y LA IED CON CAFTA-DR

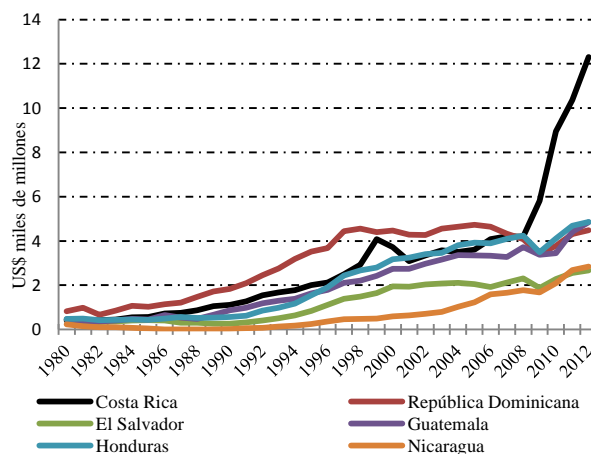
El propósito de esta sección es ofrecer un repaso de las tendencias del comercio a lo largo del tiempo, aunque no sea posible establecer una causalidad directa. Existen diversas razones por las cuales es difícil establecer un vínculo causal. Primero, el CAFTA-DR fue ratificado en 2009 y algunas de sus disposiciones como la desgravación arancelaria de algunos productos agrícolas aún no han sido aplicadas. Segundo, dado que los cambios en acceso a mercado establecidos por el CAFTA-DR fueron de menor importancia, es difícil separar su impacto de los demás elementos. Tercero, el CAFTA-DR fue negociado cuando la ICC y las zonas francas ya estaban establecidas, lo cual dificulta aún más atribuir el impacto. Finalmente, es imposible identificar un vínculo causal ya que la crisis económica y financiera mundial coincidió con la ratificación del CAFTA-DR en Costa Rica. A pesar de estas salvedades, es valioso mostrar algunos cambios que se han presentado en las tendencias del comercio. Aunque no se puede establecer claramente un vínculo causal, estos comportamientos son consistentes con la teoría de que el CAFTA-DR ya ha tenido un importante impacto positivo sobre el comercio.

Figura 1-1. Exportaciones de Costa Rica (FOB) a EEUU (2002-2012) en US\$ miles de millones



Fuente: COMEX.

Figura 1-2. Importaciones de EEUU (CIF) de países CAFTA-DR (1980-2012) en US\$ miles de millones¹⁷



Fuente: Dirección de Estadísticas Comerciales, Fondo Monetario Internacional.

Costa Rica ha experimentado importantes cambios en sus flujos de comercio durante los últimos 20 años y un incremento general en la integración comercial con EE.UU. y Centroamérica. Después de crecer de manera constante desde la década de los años ochenta, las exportaciones de Costa Rica hacia EE.UU. han crecido significativamente desde la ratificación del CAFTA-DR a inicios de 2009, mostrando un incremento de cerca de un 50 por ciento para 2012 (Figura 1-1). El crecimiento de las importaciones costarricenses provenientes de EE.UU. ha sido más moderado, casi un 30 por ciento entre 2008 y 2012, mientras que la participación de las exportaciones estadounidenses en el PIB de Costa Rica realmente se ha reducido 3 puntos porcentuales del PIB en el mismo período, según el FMI. Costa Rica ha incrementado sus exportaciones comerciales hacia Centroamérica desde la década de los años ochenta, mientras que la participación de las exportaciones a EE.UU. y al resto del mundo han decrecido (Anexo 1-2). Costa Rica también ha diversificado sus importaciones, la participación de las importaciones provenientes de EE.UU. cayó del 51 por ciento en 1980 al 34 por ciento en 2012, y la participación del resto de Centroamérica y el resto del mundo incrementó.

Costa Rica parece haberse beneficiado más que sus vecinos centroamericanos del comercio con Estados Unidos desde 2009. Al comparar las importaciones estadounidenses provenientes de diferentes países centroamericanos, Costa Rica muestra, por mucho, el mayor incremento desde 2009 (Figura 1-2). Según datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales de los Estados Unidos, el valor de las importaciones estadounidenses provenientes de Costa Rica se triplicó en 2012 comparado con el año 2008, mientras que los incrementos fueron más moderados para otros países centroamericanos, oscilando entre el 10 y el 60 por ciento.

La aplicación de un modelo gravitacional del comercio sugiere que parte del incremento en la exportación de bienes a Estados Unidos podría deberse al CAFTA-DR, mientras que su vínculo

¹⁷ Los datos de las Figuras 1-1 y 1-2 no son comparables debido al trato diferente al valor de los derechos de propiedad intelectual y las exportaciones de las zonas francas. Datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales fueron utilizados para la Figura 1-2 por ser comparables entre países.

causal con las importaciones no fue estadísticamente significativo.¹⁸ Siguiendo la metodología utilizada en Gould (1998), el presente estudio aplica el modelo gravitacional a un caso de flujos de comercio bilaterales entre Costa Rica y Estados Unidos, utilizando una muestra de series de tiempo para determinar los efectos del CAFTA-DR sobre las exportaciones e importaciones entre ambos países. Como la distancia física entre Costa Rica y Estados Unidos no varía con el tiempo, no se incluye la medida de “distancia” en el modelo subyacente de este estudio. Se estima que las exportaciones a EE.UU. han crecido más rápido de lo que hubiera sucedido sin un tratado de libre comercio (Figura 1-3). Este resultado es altamente significativo y de gran magnitud. De manera similar, se estima que las importaciones de EE.UU. han crecido más rápido de lo que hubiera sucedido sin un tratado de libre comercio (Figura 1-4). Sin embargo, el resultado de las estimaciones indica que este efecto no es estadísticamente significativo. Aunque estos resultados señalan un vínculo entre el CAFTA-DR y el incremento en los flujos de exportaciones hacia Estados Unidos, deben considerarse las dificultades para identificar y separar los efectos económicos del acuerdo. El Anexo 1.2 presenta una descripción detallada del modelo gravitacional.

Figura 1-3. Exportaciones de Costa Rica a EEUU en US\$ millones

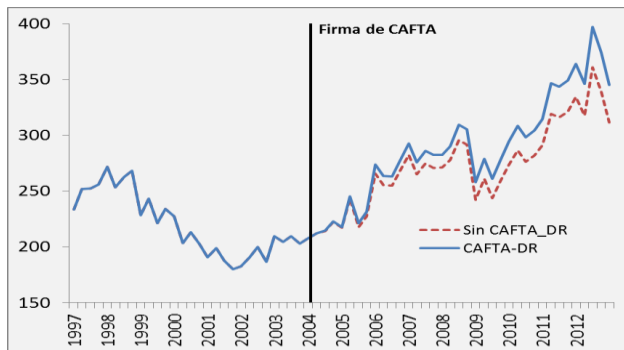
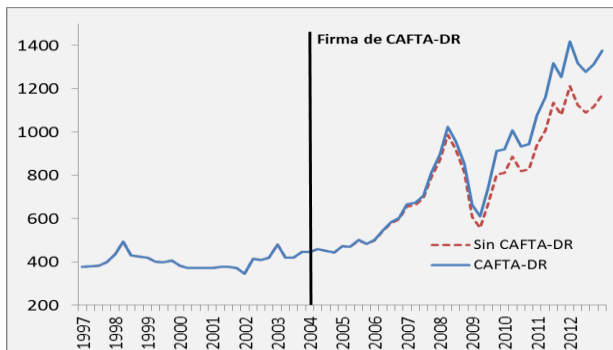


Figura 1-4. Importaciones a Costa Rica de EEUU en US\$ millones



Fuente: Banco Central de Costa Rica, Oficina de Análisis Económico, INEC, cálculos del personal Banco Mundial.

Los bienes de exportación de Costa Rica han escalado exitosamente en las cadenas globales de valor en las últimas dos décadas. A finales de la década de 1990 ocurrió un cambio importante, cuando la ley existente sobre zonas francas fue enmendada. Aunque las exportaciones tradicionales (café, bananos, carne y azúcar) antes de ese cambio habían representado cerca del 30 por ciento de las exportaciones totales en 1997, y las exportaciones no tradicionales (la industria de la manufactura y productos exportados de ZF) representaban el 24 por ciento y el 20 por ciento de las exportaciones totales, la participación de productos de ZF incrementó a un 54 por ciento después de la enmienda (Figura 1-5). Esto sugiere un cambio hacia exportaciones de mayor valor. Puede verse una tendencia similar entre 2003 y 2012, donde la participación de los productos electrónicos y dispositivos médicos creció consistentemente (Tabla 1-1).

¹⁸ El modelo gravitacional se basó en datos de exportaciones e importaciones del Banco Central de Costa Rica, los cuales excluyen las exportaciones de zonas francas. Así, el grupo de datos no es comparable con las otras fuentes de datos utilizadas en este primer capítulo del informe. La razón para utilizar datos del Banco Central es que las zonas francas albergan a empresas de propiedad extranjera y estadounidense. Encontrar un efecto en un conjunto de datos que excluya estas zonas es, por lo tanto, una prueba más estricta sobre el impacto del CAFTA-DR.

Tabla 1-1. Principales productos de exportación (2003 – 2012)

% de total

2003		2005		2009		2012	
Producto	% de total	Producto	% de total	Producto	% de total	Producto	% de total
1 Partes y accesorios (excepto los estuches, fundas y similares)*	24	Circuitos electrónicos integrados y microensambles	11	Partes y accesorios (excepto los estuches, fundas y similares)*	13	Circuitos electrónicos integrados y microensambles	19
2 Bananas o plátanos, frescos o secos	10	Partes y accesorios (excepto los estuches, fundas y similares)*	9	Circuitos electrónicos integrados y microensambles	10	Instrumentos y artefactos usados en ciencias médicas, quirúrgicas, odontológicas o veterinarias	9
3 Instrumentos y artefactos usados en ciencias médicas, quirúrgicas, odontológicas o veterinarias	8	Instrumentos y artefactos usados en ciencias médicas, quirúrgicas, odontológicas o veterinarias	7	Instrumentos y artefactos usados en ciencias médicas, quirúrgicas, odontológicas o veterinarias	8	Dátiles, higos, piñas, aguacates	7
4 Dátiles, higos, piñas, aguacates	3	Bananas o plátanos, frescos o secos	7	Dátiles, higos, piñas, aguacates	7	Bananas o plátanos, frescos o secos	6
5 Medicamentos	3	Dátiles, higos, piñas, aguacates	5	Bananas o plátanos, frescos o secos	7	Café, incluso tostado o no	4
Principales 5 productos exportados	48		39		45		45
6 Café, incluso tostado o no	3	Café, incluso tostado o no	4	Medicamentos	4	Hilos o cables (incluidos los coaxiales)	3
7 Preparaciones alimenticias	2	Medicamentos	3	Café, incluso tostado o no	3	Preparaciones alimenticias	3
8 Máquinas eléctricas	2	Preparaciones alimenticias	2	Artículos y aparatos de ortopedia	3	Artículos y aparatos de ortopedia	2
9 Combinaciones, enaguas para mujeres o niñas	2	Trajes y conjuntos para hombres y niños	2	Preparaciones alimenticias	3	Aceite de palma y sus fracciones	2
10 Circuitos electrónicos integrados	1	Micrófonos y pedestales	2	Jugos de frutas (incluyendo mosto de uva)	2	Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos, de caucho	1
Principales 10 productos exportados	59		52		60		56
11 Melones (incluyendo sandías)	1	Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos, de caucho	1	Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos, de caucho	1	Papel higiénico y papel similar	1
12 Otras plantas vivas	1	Combinaciones, enaguas para mujeres o niñas	1	Melones (incluyendo sandías)	1	Medicamentos	1
13 Aparatos eléctricos	1	Partes identificables como destinados, exclusiva o principalmente, a los aparatos de la partida 85.35, 85.36 o 85.37.	1	Papel higiénico y papel similar	1	Aparatos para corte	1
14 Artículos para el transporte o envasado	1	Camisetas, calzoncillos para hombres o niños	1	Aceite de palma y sus fracciones	1	Desperdicios y desechos féreos	1
15 Calentadores instantáneo o acumulación	1	Papel higiénico y papel similar	1	Hilos o cables (incluidos los coaxiales)	1	Jugos de frutas (incluyendo mosto de uva)	1
16 Follaje, hojas, ramas y demás partes	1	Melones (incluyendo sandías)	1	Aparatos para corte	1	Artículos para el transporte o envasado	1
17 Jugos de frutas (incluyendo mosto de uva)	1	Hilos o cables (incluidos los coaxiales)	1	Insecticidas, rodenticidas, fungicidas	1	Camisetas, calzoncillos para hombres o niños	1
18 Las demás manufacturas de caucho vulcanizado	1	Artículos para el transporte o envasado	1	Otras plantas vivas	1	Melones (incluyendo sandías)	1
19 Camisetas, calzoncillos para hombres o niños	1	Aparatos para corte	1	Camisetas, calzoncillos para hombres o niños	1	Insecticidas, rodenticidas, fungicidas	1
20 Aceite de palma y sus fracciones	1	Jugos de frutas (incluyendo mosto de uva)	1	Raíces de mandioca, arrurruz o salep	1	Raíces de mandioca, arrurruz o salep	1

Fuente: WITS-UN COMTRADE

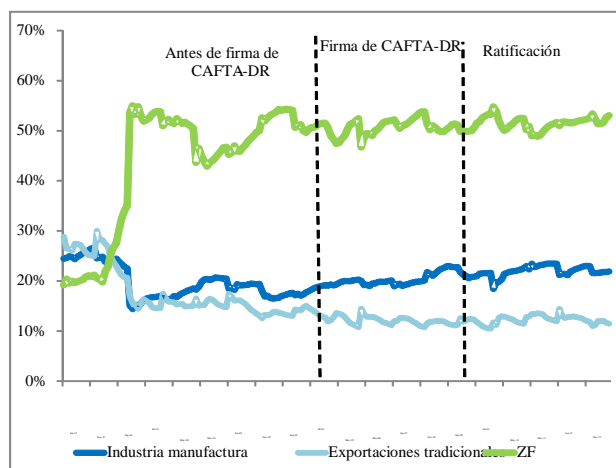
Nota*: Se refiere a partes y accesorios para ser utilizados únicamente o principalmente con máquinas específicas.

**Aparatos eléctricos para conectar o proteger circuitos eléctricos o para hacer conexiones a o en circuitos eléctricos, así como en teclado, paneles, consolas, escritorios y gabinetes, así como otras bases.

Al mismo tiempo, la participación de los principales 20 productos de exportación de Costa Rica disminuyó levemente mientras que la variedad de productos a los EE.UU. creció a partir de 2003.

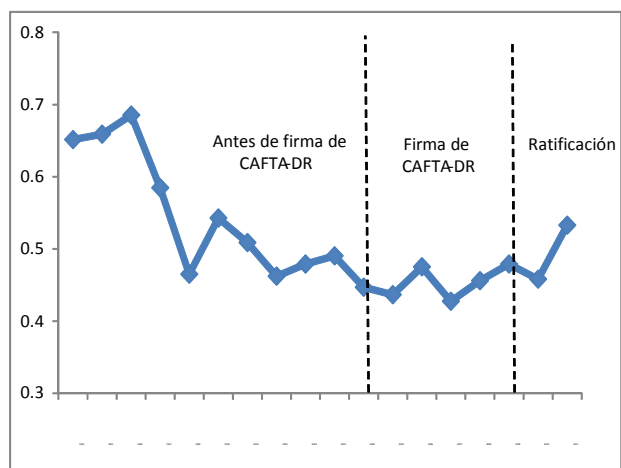
La participación de los principales cinco, diez y veinte productos de exportación ha permanecido bastante estable desde 2003 y el porcentaje ha tendido a disminuir levemente (Tabla 1-1). Un índice de la concentración de las exportaciones, medido por la participación de productos agrícolas en el total de las exportaciones de Costa Rica, en comparación con el promedio mundial de la participación de productos agrícolas en el total de las exportaciones, indica un descenso en la concentración de exportaciones costarricenses a plazo más largo, donde la mayor reducción en concentración ocurrió a finales de la década de 1990. Sin embargo, los datos muestran un leve aumento desde 2009 (Figura 1-6).¹⁹ De hecho, la variedad de productos exportados a los EE.UU. ha crecido desde 2003.

Figura 1-5. Participación de exportación total de bienes, FOB (%)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Figura 1-6. Índice de Concentración de Exportaciones de Productos Agrícolas de Costa Rica relativo al promedio mundial



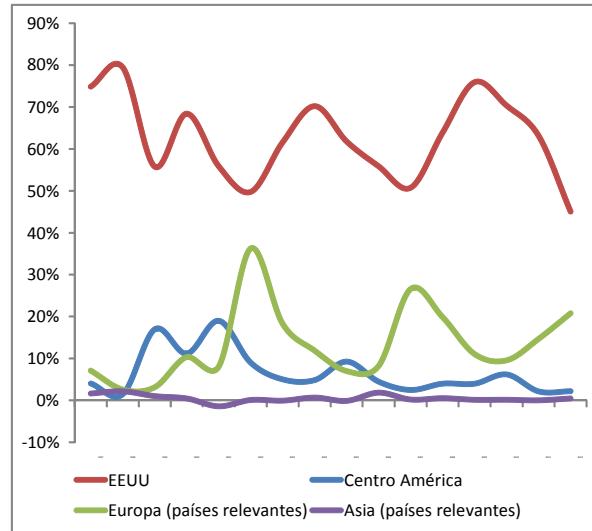
Fuente: WITS-UN COMTRADE.

Costa Rica ha sido exitosa atrayendo IED y la composición de los flujos de inversión ha cambiado considerablemente desde el CAFTA-DR. Desde 2000, la IED en Costa Rica ha oscilado entre el 2 y el 7 por ciento del PIB. En 2003, el año anterior a la firma del CAFTA-DR, la IED se encontraba en US\$575 millones (3,3 por ciento del PIB). Hubo leves aumentos en este porcentaje previo a la ratificación del TLC en 2009 y la IED alcanzó un 5,1 por ciento del PIB en 2012. Históricamente, las entradas de IED a Costa Rica han venido de EE.UU. particularmente, y en el 2000 representaron el 75 por ciento del total de entradas de IED. La participación de EE.UU. ha permanecido alta desde la ratificación del CAFTA-DR, pero con variaciones (Figura 1-7). Un patrón interesante es el cambio en la composición de la IED desde la ratificación del CAFTA-DR. Antes de 2004, la IED en el sector de servicios sólo representaba un 2 por ciento de las entradas totales. En 2009, incrementó al 18 por ciento del total de IED e incluso llegó al 39

¹⁹ Este se define como $DX_i = (\sum |h_{ji} - h_j|) / 2$, donde h_{ji} es la participación del producto j en el total de las exportaciones del país i y h_j es la participación del producto en las exportaciones mundiales. Entre más bajo el índice, más diversificadas las exportaciones del país.

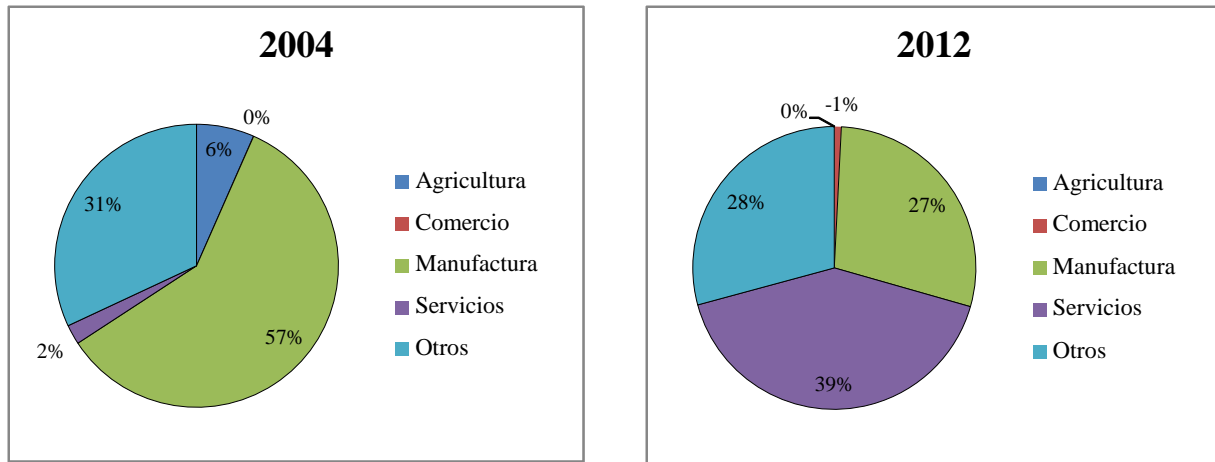
por ciento en 2012 después de la ratificación y la liberalización de los sectores de telecomunicaciones y seguros (Figura 1-8). El capítulo 2 brindará un análisis a profundidad de los flujos de IED en el sector de alta tecnología.

Figura 1-7. Entradas de IED a Costa Rica por país de origen (% de entradas totales de IED)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Figura 1-8. Entradas de IED a Costa Rica por sector (% de entradas totales IED)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

CAPÍTULO 2: CAFTA-DR Y EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: DESEMPEÑO DE LA IED Y LAS EXPORTACIONES

2.1 INTRODUCCIÓN

Se considera en general que los tratados de libre comercio fomentan IED e incrementan las exportaciones de los países Parte. Esto se logra reduciendo aranceles, ampliando el tamaño del mercado, reubicando recursos de manera eficiente, incrementando las economías de escala y fomentando la difusión de tecnologías. La mayoría de los TLC contienen disposiciones que regulan las inversiones para reducir el riesgo de expropiaciones y para proteger a las empresas extranjeras contra la discriminación, estimulando de esta forma los flujos de IED. Los TLC también ayudan a los gobiernos a implementar reformas, promoviendo la estabilidad y brindando seguridad a los inversionistas extranjeros sobre sus inversiones a largo plazo. Como la mayoría de las CMN operan en cadenas globales de valor, se espera que incrementen sus exportaciones e incorporen a proveedores locales, promoviendo avances en tecnología y en conocimientos.

El CAFTA-DR tiene de gran importancia para la estrategia a largo plazo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y atracción de IED que implementa Costa Rica. Aunque el país ha avanzado mucho en la diversificación de su producción y exportaciones, pasando de bienes tradicionales a productos de manufactura, debe incrementar aún más el contenido de alta tecnología de su producción manufacturera y sus exportaciones, atrayendo IED hacia el sector de manufacturas de alta calidad e incrementando encadenamientos entre las CMN y los productores locales. Debido a que la mayoría de las CMN en el sector de alta tecnología son estadounidenses, y dado el tamaño y la ubicación atractiva de Costa Rica, el CAFTA-DR puede ayudar al país a alcanzar sus metas.

Este capítulo analiza el impacto potencial del CAFTA-DR sobre el desempeño de las exportaciones y la IED en los sectores de alta tecnología en Costa Rica. Los sectores de alta tecnología incluidos son electrónica, instrumentos médicos y servicio de negocios. Este análisis utiliza fuentes secundarias así como datos primarios recolectados a través de dos encuestas a compañías del sector de alta tecnología: una encuesta en línea a 61 empresas y entrevistas a profundidad centradas en 11 empresas. Además, el análisis se realiza considerando los principales acontecimientos históricos que moldearon al sector de alta tecnología (por ej., el lanzamiento de las ZF en 1981; la llegada de Intel en 1997; la firma del CAFTA-DR en agosto de 2004, seguida de un referéndum para su aprobación en 2007; y su ratificación en enero de 2009) y el hecho de que el CAFTA-DR entró en vigencia en medio de la crisis financiera mundial de 2008-2009. Durante ese período, la mayoría de las economías del mundo sufrieron importantes pérdidas, lo cual impactó la forma en que el CAFTA-DR afectaría a la economía costarricense. Dado que el CAFTA-DR entró en vigor tan solo hace cinco años, el análisis solamente puede reflejar el impacto a corto plazo del CAFTA-DR sobre el sector de alta tecnología costarricense.

Los resultados ofrecen importantes reflexiones sobre los vínculos entre el CAFTA-DR y el sector de alta tecnología, los cuales se resumen de la siguiente manera:

- A pesar de los efectos adversos de la crisis financiera mundial, el número de CMN y las entradas de IED a Costa Rica crecieron de manera significativa después de firma del CAFTA-DR en 2004 y su implementación en 2009. La participación en el PIB de las entradas totales de IED a Costa Rica también creció sustancialmente después de 2004 hasta inicios de la crisis financiera mundial, cuando cayó significativamente, aunque el declive fue menor que el promedio regional, muy probablemente debido al CAFTA-DR.
- La participación del sector de electrónica en la IED ha sido estable desde 2004, mientras que la participación de los dispositivos médicos y los servicios empresariales ha tenido una notable

tendencia creciente, especialmente después de la entrada en vigencia del CAFTA-DR en 2009. El crecimiento de la participación de la industria de dispositivos médicos en la IED parece ser resultado del mayor interés mostrado por compañías estadounidenses en el sector después del CAFTA-DR, mientras que el incremento de la participación del sector de servicios empresariales en la IED parece venir mayormente de la liberalización del sector de las telecomunicaciones, también a causa del CAFTA-DR.

- Aunque las entradas de IED a Costa Rica provenientes de la mayoría de los países crecieron en términos absolutos después del CAFTA-DR, especialmente las provenientes de EE.UU., únicamente la región latinoamericana, México y EE.UU, aumentaron su participación en el total de IED, posterior al acuerdo.
- Las exportaciones totales como participación del PIB crecieron de manera constante en la década de los años noventa y casi toda la primera década de 2000, más notoriamente después de la llegada de Intel en 1997 y la firma del CAFTA-DR en 2004, antes de descender a partir de 2007. No obstante, estas cifras agregadas ocultan cambios interesantes en la composición de las exportaciones de industrias de alta tecnología. Aunque la participación del sector de electrónica en las exportaciones en general permaneció estable durante la primera década del siglo, la participación de los dispositivos médicos en las exportaciones ha crecido sostenidamente desde 2007 y no se ha visto afectada significativamente por la crisis financiera, muy probablemente por la llegada de nuevas compañías estadounidenses de esa industria después del CAFTA-DR. Además, el sector de tecnologías de la información tuvo su mayor crecimiento en participación en las exportaciones durante la segunda mitad de la década de 2000, particularmente después de la entrada en vigencia del CAFTA-DR.
- Información proveniente de encuestas y entrevistas sugiere que el CAFTA-DR fue un factor relevante en las decisiones de inversión de un número importante de empresas. Uno de los mayores beneficios del CAFTA-DR fue reforzar el compromiso del gobierno con las políticas de liberalización del comercio y atracción de IED y fortalecer el marco legal de protección de la inversión. Otro resultado importante fue el aumento en la competitividad de la economía costarricense debido a diversas disposiciones del CAFTA-DR, entre ellas la liberalización de los sectores de telecomunicaciones y seguros.
- Dado que el CAFTA-DR es un acuerdo reciente, y que entró en vigor en medio de la crisis financiera mundial, tomará más tiempo conocer muchos de los efectos esperados. El próximo reto para Costa Rica es atraer inversión hacia el nivel más alto de la cadena de producción para así incrementar el contenido de valor agregado de la producción local y establecer encadenamientos entre inversionistas extranjeros y proveedores costarricenses para ampliar la capacidad de absorción e innovación del país.
- Con el fin de que Costa Rica no caiga en la trampa del país de ingresos medios, deberá transformar su economía, de ser receptor de la innovación a ser productor de innovación. Una forma de lograr esto es, como han mostrado las experiencias de los Tigres Asiáticos, mantener políticas orientadas a las exportaciones y a la IED—como lo ha estado haciendo Costa Rica con tanto éxito en las últimas tres décadas—y a la vez fortalecer la capacidad del país de innovar invirtiendo más en educación e infraestructura y teniendo una mayor exposición a tecnologías avanzadas.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 2.2 presenta un resumen de la experiencia de Costa Rica con los TLC y el potencial impacto del CAFTA-DR sobre la IED y las exportaciones en el sector de alta tecnología. Las secciones 2.3 y 2.4 analizan las tendencias en IED y las exportaciones en el sector de alta tecnología de Costa Rica antes y después del CAFTA-DR, utilizando recursos secundarios. La sección 2.5 presenta la perspectiva de las CMN sobre los efectos del CAFTA-DR en su desempeño, recurriendo a una encuesta en línea de empresas de alta tecnología en zonas

francas. La sección 2.6 analiza el efecto del CAFTA-DR con base en las entrevistas realizadas a una muestra seleccionada de empresas.

2.2 LOS IMPACTOS DE LOS TLC SOBRE LA IED Y LAS EXPORTACIONES EN EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA DE COSTA RICA

A mediados de la década de los años ochenta Costa Rica lanzó una estrategia de desarrollo basada en liberalización del comercio. El país unilateralmente redujo el arancel de importación promedio de un 46,3 por ciento en 1982 a un 16,8 por ciento en 1989 (Monge-Ariño, 2011). El establecimiento de zonas francas en 1981 y los incentivos tributarios para atraer la IED rápidamente convirtieron a Costa Rica en exportador de manufacturas de alta tecnología (Trejos, 2008). La decisión de Intel de abrir una planta de ensamblaje y prueba en Costa Rica en 1997 allanó el camino para que muchas otras compañías de alta tecnología invirtieran en el país, donde la IED en sectores específicos basados en conocimiento alcanzó un 65 por ciento en los siguientes 15 años (Rodríguez-Clare, 2001; OECD, 2012). Para esa misma época, el país firmó tratados comerciales con México en 1995, Chile, Canadá y la República Dominicana en 2002, los Estados de la Comunidad del Caribe (Trinidad y Tobago, Guyana y Barbados) entre 2005 y 2006 y Panamá en 2008 (Monge-Ariño, 2011). Estos acuerdos ayudaron a Costa Rica a diversificar las exportaciones y a aumentar la participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales, reduciendo la dependencia de productos primarios (Ferreira y Harrison, 2012).

Con el CAFTA-DR, Costa Rica realizó cambios a su marco legal, consolidando mayores ganancias comerciales. Costa Rica firmó el CAFTA-DR en 2004 y lo ratificó en enero de 2009, momento en el cual entró en vigencia. EE.UU. tradicionalmente ha sido el mayor socio comercial de Costa Rica, donde el 45 por ciento de las exportaciones costarricenses van a EE.UU. y el 45 por ciento de las importaciones provienen de los EE.UU.. Antes de la implementación del acuerdo, sólo un 16 por ciento de sus exportaciones iban a Centroamérica y apenas un 5 por ciento de sus importaciones venían de otros miembros del CAFTA-DR (Hicks y otros, 2013). Además de eliminar aranceles y reducir barreras no arancelarias entre sus miembros, el CAFTA-DR también trajo cambios legales para asegurar un clima de inversión estable, abriendo la posibilidad de recurrir a un mecanismo de solución de controversias inversionista-estado (Frutos y otros, 2011). Los cambios legales realizados crearon un clima de inversión más atractivo para los países miembros. El acuerdo brinda protección para toda forma de inversión, incluyendo empresas, instrumentos de deuda, concesiones, contratos y propiedad intelectual (Francois y otros, 2007). El capítulo 14 del CAFTA-DR sobre comercio electrónico introduce el concepto de producto digital y elimina la posibilidad de establecer aranceles sobre estos productos (Villalobos y Monge-González, 2010). El CAFTA-DR también cumple con los objetivos laborales establecidos por el Congreso de los Estados Unidos y otorga a los trabajadores mejor acceso a procedimientos que protegen sus derechos (Francois y otros, 2007).

Varios estudios han examinado el potencial impacto del CAFTA-DR sobre las entradas de IED. Frutos y otros (2011) consideran que el CAFTA-DR tendrá un efecto positivo sobre las entradas de IED en Costa Rica al reducir los aranceles de exportación y proteger la inversión. Concluyen que, como resultado de las continuas entradas de IED, el sector de manufactura se desarrollará aún más. En otro estudio, Francois y otros (2007) demostraron que el incremento en la IED y el capital social sería el principal mecanismo derivado del CAFTA-DR para mejorar el bienestar. Sin embargo, también señalan que un aumento en las entradas de IED no necesariamente fomenta el desarrollo económico, si no hay una transferencia de conocimientos efectiva.

Se espera que el CAFTA-DR diversifique la incorporación de exportaciones costarricenses a las CGV a través de la IED. Costa Rica participa en al menos a cinco de las principales CGV de alta tecnología: electrónica, dispositivos médicos, automotriz, aeronáutica/aeroespacial y dispositivos de filmación (Monge-Ariño, 2011). Estas CGV se benefician de economías de aglomeración, atrayendo más

inversiones de otras empresas y fortaleciendo aún más el lugar de Costa Rica en las CGV. Veinticuatro empresas están primordialmente involucradas en la industria electrónica, sólo seis de las cuales producen productos finales (Gereffi y otros, 2013).²⁰ La industria de dispositivos médicos consiste mayormente de empresas estadounidenses, donde el mayor crecimiento se observa después de la entrada en vigencia del CAFTA-DR, y el crecimiento del sector ha sido impulsado por estrategias orientadas a la exportación.²¹ Por su parte, la nascente industria aeroespacial en Costa Rica—sin empresas líderes, una fuerza laboral relativamente pequeña y acceso limitado a financiamiento y pericias tecnológicas—lucha por crecer (Gereffi y otros, 2013).

Aunque el CAFTA-DR tiene un importante efecto positivo tanto en las entradas de IED como en las exportaciones de alta tecnología—como es de suponer—esto no se traduce automáticamente en crecimiento a largo plazo. Ferreira y Harrison (2012) cuestionan la idea de que la diversificación de las exportaciones basadas en IED, respaldada por el gobierno, es el principal motor del crecimiento económico a largo plazo. Ellos muestran que ni la diversificación vertical ni la horizontal están asociadas al crecimiento económico en Costa Rica. El principal reto para el desarrollo no solo es incrementar la IED y el volumen de comercio, sino también asegurar encadenamientos regresivos desde las industrias basadas en conocimiento hacia la economía local para generar efectos de derrame positivos y entrar en un círculo virtuoso (entre otros, Giuliani, 2008).

2.3 CAFTA-DR Y LA IED EN EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: EVIDENCIA DE DATOS SECUNDARIOS

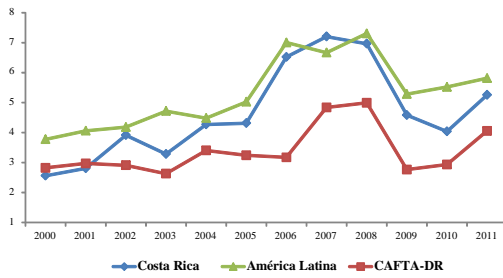
Un análisis de los vínculos entre el CAFTA-DR y las entradas de IED debería considerar los desarrollos clave relacionados con el sector de alta tecnología. Primero, Costa Rica comenzó a promover su sector de alta tecnología en 1981 con la aprobación de una ley que creaba las zonas francas. Esta ley fue aprobada para promover la exportación de productos no tradicionales y atraer inversión extranjera directa (Monge-González y otros, 2005). El segundo punto de inflexión para el sector de alta tecnología costarricense fue cuando Intel trasladó parte de su producción a Costa Rica en 1997.²² Intel jugó un papel fundamental en el desarrollo del sector a través de tres canales: a) tuvo un impacto directo sobre el empleo, inversión, comercio, producción y el desarrollo de conglomerados de tecnología; b) sirvió como catalizador para reposicionar a Costa Rica como sitio atractivo para las inversiones, a través de su impacto en la educación técnica del país, leyes y normativas de incentivos, e infraestructura (MIGA, 2006); y c) incrementó la confianza de los inversionistas extranjeros a través del efecto de demostración. Tercero, la reciente crisis económica mundial que coincidió con la aprobación del CAFTA-DR también impactó al sector.

²⁰ En 2011, las exportaciones de electrónica por un valor de US\$2.140 millones representaron el 20,4 por ciento de las exportaciones totales del país. Estas exportaciones están muy centradas en un solo grupo de productos, circuitos electrónicos integrados, procesadores y controladores, que representan un 86,9 por ciento de las exportaciones de electrónicos. Los principales destinos de exportación son EE.UU. (31,9 por ciento), Hong Kong (23,5 por ciento) y los Países Bajos (19,2 por ciento).

²¹ Aunque las empresas entraron primero a Costa Rica por la manufactura de bajo costo, rápidamente ampliaron sus operaciones y mejoraron sus productos, con exportaciones totales que ascendieron a US\$1.300 millones en 2011.

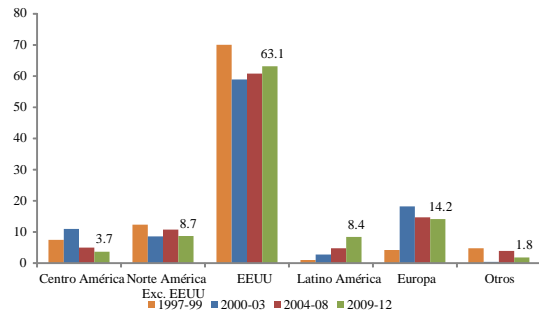
²² Numerosos estudios examinaron por qué Intel decidió invertir en Costa Rica y no en otros países, incluyendo Brasil, México y Chile, y encuentran que la ubicación del país, su fuerza laboral educada y su estabilidad política tuvieron un papel clave en la decisión de Intel. Los esfuerzos comprometidos del gobierno de Costa Rica, encabezados por COMEX, en colaboración con CINDE, para persuadir a Intel sobre las ventajas de invertir en Costa Rica han sido ampliamente citados como factor crítico para la decisión de Intel (Larraine y otros 2000).

Figura 2-1. Entradas netas de IED (% del PIB)



Fuente: WDI (2013).

Figura 2-2. Entradas de IED por país de origen (% de entradas de IED)

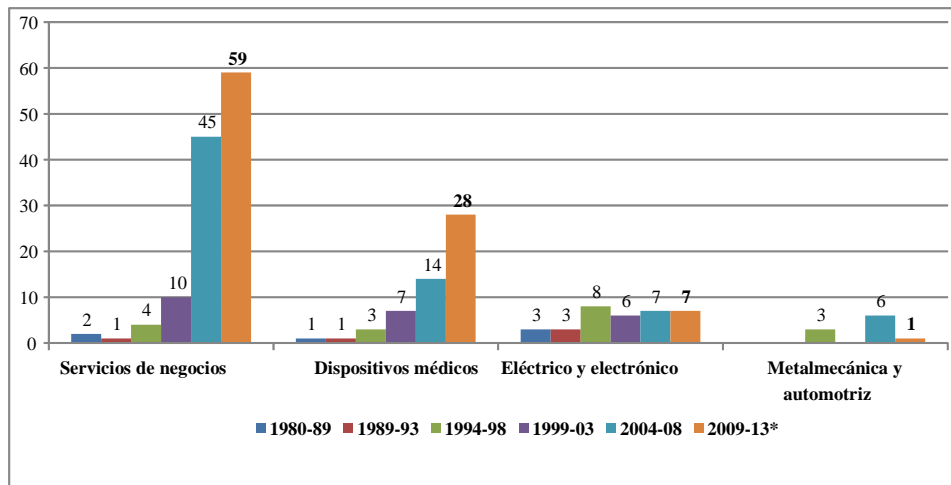


Fuente: CINDE.

Las entradas de IED crecieron notablemente para los países miembros después de la firma en 2004, a pesar de una caída provisional que coincidió con la crisis financiera mundial (Figura 2-1). Las entradas de IED de los EEUU, América Latina y Europa escalaron durante los dos períodos del CAFTA-DR—2004-2008 y 2009 en adelante—mientras que en el caso de México hubo un marcado incremento después de la entrada en vigencia del CAFTA-DR en 2009 (Figura 2-2). El incremento de la IED proveniente de México después del CAFTA-DR fue resultado de la inversión de América Móvil (Claro), que comenzó a operar en Costa Rica en 2011 después de la liberalización de la industria de las telecomunicaciones debido al CAFTA-DR, según la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). La mayor entrada de IED proveniente de Latinoamérica después de 2009 fue exclusivamente resultado de inversiones de compañías colombianas —Nutresa, Grupo Aval y Banco Davivienda—en Costa Rica. Los aumentos en entradas de IED provenientes de Europa durante 2004-08 se debieron a una gran inversión belga y los incrementos después de 2009 fueron resultado de las inversiones de la compañía de telecomunicaciones española Telefónica en 2011 y la compañía eléctrica italiana En el S p.A en 2012.

La distribución de CMN en la industria de alta tecnología también cambió durante las últimas décadas (Figura 2-3). En la década de los años ochenta únicamente seis CMN operaban en el sector de alta tecnología, pero después del arribo de Intel en 1997, este número se incrementó a 18. A partir de 1999, el número de CMN en electrónica se estancó, mientras que aquellas en dispositivos médicos y servicios empresariales se duplicaron entre 2004 y 2008, y continuaron creciendo después de 2009 cuando entró en vigor el CAFTA-DR. Ya para agosto de 2013, había 34 CMN presentes en el sector de electrónica, 54 en el sector de dispositivos médicos y 121 en servicios de negocios.

Figura 2-3. Número de CMN en sectores de alta tecnología



Fuente: CINDE (Agrupaciones de presentación oficial), agosto 2013.

Después de la firma del CAFTA-DR, las tendencias en los flujos de IED también muestran un giro hacia el sector de dispositivos médicos y de servicios empresariales y un decrecimiento del sector de electrónica. La participación promedio en IED atribuida al sector de dispositivos médicos creció a un 17,1 por ciento de los flujos netos de IED durante 2009-2012, en contraste con el 12,3 por ciento en 2000-2002 (Figura 2-4). Durante el mismo período, la participación del sector de electrónica como porcentaje de los flujos de IED cayó del 15,9 por ciento al 8,3 por ciento (Figura 2-3). El mayor crecimiento en los flujos de IED en la industria de dispositivos médicos ocurrió inmediatamente después de la implementación del CAFTA-DR, debido a la mayor confianza generada para las compañías estadounidenses que dominan la industria.²³ El incremento en entradas de IED en la industria de servicios empresariales después de 2009, incluyendo el sector de tecnologías de la información, se puede explicar en parte por la liberalización del sector de las telecomunicaciones por el CAFTA-DR. Casi toda la inversión extranjera en el sector de servicios empresariales después de 2009 fue realizada por compañías estadounidenses de servicios compartidos, entre ellas P&G, HP, IBM, Sykes y Wal-Mart. En resumen, estas tendencias sugieren que el CAFTA-DR tuvo un impacto directo sobre las entradas de IED en las industrias de dispositivos médicos y servicios empresariales.

2.4 CAFTA-DR Y LAS EXPORTACIONES EN EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: EVIDENCIA DE DATOS SECUNDARIOS

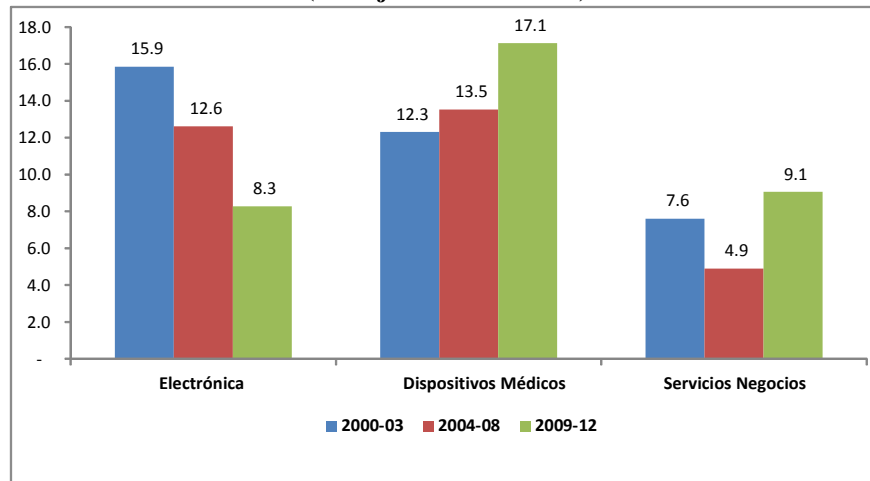
La principal meta del modelo de desarrollo costarricense -basado en la atracción de IED y las exportaciones- ha sido la diversificación de las exportaciones de productos tradicionales hacia productos de manufactura de alto valor agregado. La implementación exitosa de esta política, un ambiente político estable, una fuerza laboral educada, y políticas públicas que incentivan la inversión, permitieron al país convertirse en un sitio importante de manufactura y servicios empresariales para las CMN, y transformaron la composición de las exportaciones del país. La participación de las exportaciones de bienes manufacturados en las exportaciones totales se incrementó sustancialmente en el período 1992-2000, principalmente a raíz de las exportaciones de las CMN en las Zonas Francas (ZF).

En esta sección se analizan los impactos anticipados del CAFTA-DR utilizando datos secundarios de WDI, CINDE y el Banco Central de Costa Rica. Debido al vínculo que existe entre el sector de alta

²³ Según CINDE, el mayor incremento en entradas de IED a la industria de dispositivos médicos en 2010 se debió a la inversión de compañías estadounidenses en Costa Rica, incluyendo a St. Jude Medical, Sterigenics, Tegra Medical, NDC y otras.

tecnología de Costa Rica y las CMN, en su mayoría estadounidenses, se espera que el CAFTA-DR contribuya de manera significativa a las exportaciones, atrayendo nuevas CMN y expandiendo las inversiones de las existentes. Además, al fortalecer los derechos de propiedad intelectual y el marco legal que protege a los inversionistas extranjeros, se espera que el CAFTA-DR incremente la IED en el segmento de más alta calidad del sector de manufactura, que es más intensivo en el uso de tecnología.

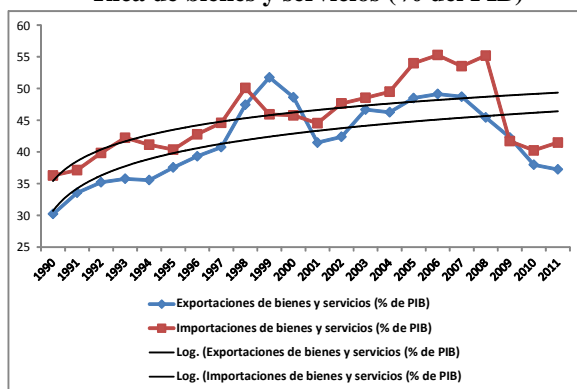
Figura 2-4. Promedio de entradas de IED al sector de alta tecnología (% flujos totales de IED)



Fuente: Banco Central de Costa Rica (2013).

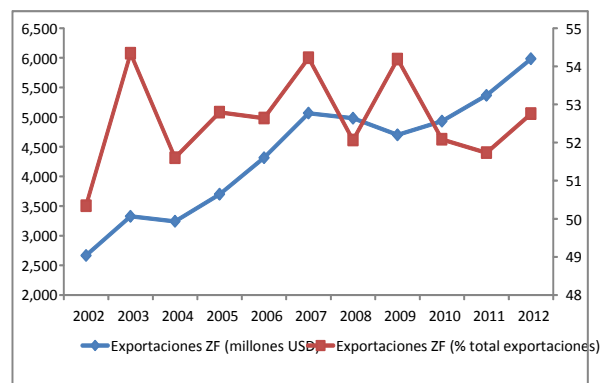
La participación de las importaciones y las exportaciones en el PIB creció de manera significativa hasta inicios de la crisis financiera mundial en 2008. El primer pico en ambas series se observa en 1999 después de la llegada de Intel y el segundo aparece en 2006, dos años después de la firma del CAFTA-DR (Figura 2-5). Las pérdidas relacionadas con la crisis financiera fueron tan severas que en 2010 la participación tanto de exportaciones como de importaciones en el PIB cayó a sus niveles más bajos desde 1990, antes de comenzar a mejorar lentamente en 2011.

Figura 2-5. Exportaciones e importaciones de Costa Rica de bienes y servicios (% del PIB)



Fuente: WDI (2013).

Figura 2-6. Exportaciones de ZF de Costa Rica



Fuente: CINDE (2013).

Aunque las exportaciones de ZF crecieron establemente en términos absolutos, su participación en el total de exportaciones fluctuó alrededor del 53 por ciento por año. Los niveles de exportaciones de ZF crecieron después de la firma y la entrada en vigor del CAFTA-DR en 2004 y 2009, respectivamente (Figura 2-6). Aunque la participación de las exportaciones de ZF también creció después de la firma del

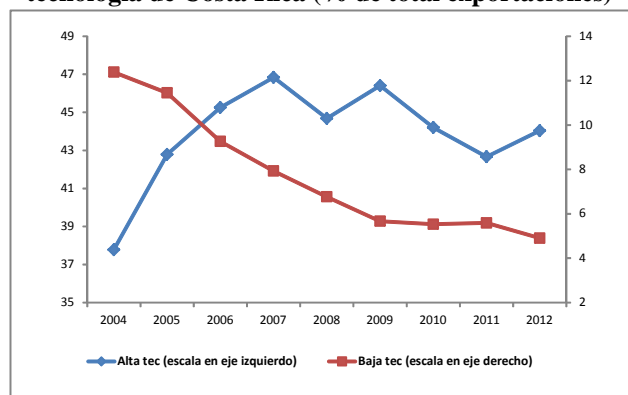
CAFTA-DR, no hubo incremento después de su entrada en vigor, muy probablemente por la interferencia de la crisis financiera mundial.

La participación total de los sectores de alta y de baja tecnología en las exportaciones muestra tendencias divergentes. Según lo esperado, la participación de las exportaciones para el sector de baja tecnología ha venido cayendo gradualmente desde 2004, mientras que la participación en exportaciones del sector de alta tecnología creció del 37 por ciento en 2004 al 47 por ciento en 2007 y permaneció estable hasta la crisis financiera mundial (Figura 2-7).

Según datos a nivel de industria provenientes de CINDE, las exportaciones de textiles de Costa Rica hacia EE.UU. disminuyeron a lo largo de la década de 2000. La caída más fuerte ocurrió durante el período 2005-2008, del 7,7 por ciento al 2,8 por ciento (Figura 2-8). Las exportaciones agrícolas han permanecido estables en alrededor del 25 por ciento, gracias a los productos agrícolas de renombre internacional producidos por el país, la diversificación innovadora del sector y la exclusión de algunos productos de la liberalización.

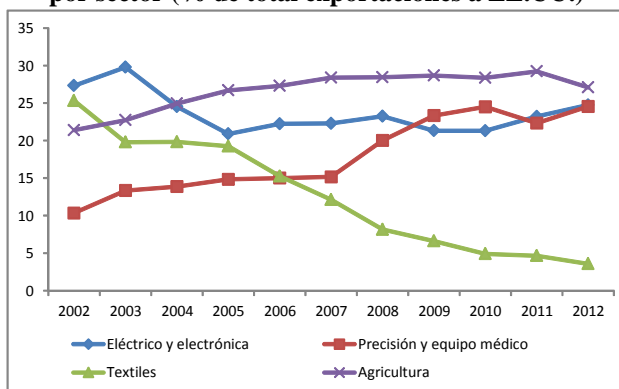
Las exportaciones de dispositivos médicos hacia los EE.UU. escalaron durante el período 2007-2012, pasando del 15 a casi el 25 por ciento (Figura 2-8). En contraste, la participación del sector de electrónica en las exportaciones hacia los EE.UU. se redujo drásticamente en el período 2003-2005, pasando de un 30 por ciento a casi un 20 por ciento, después de lo cual se estabilizó en cerca del 22 por ciento. Estas cifras muestran tendencias similares a las entradas de IED a las industrias de dispositivos médicos y electrónica, indicando, según lo esperado, vínculos estrechos entre la IED y las exportaciones de la industria de alta tecnología.

Figura 2-7. Exportaciones de sectores de alta y baja tecnología de Costa Rica (% de total exportaciones)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

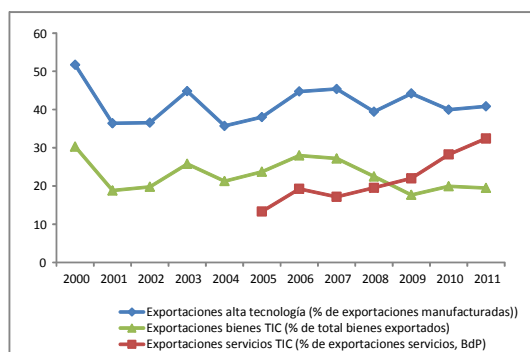
Figura 2-8. Exportaciones de Costa Rica a EE.UU. por sector (% de total exportaciones a EE.UU.)



Fuente: CINDE (2013)

Según se indicó anteriormente, los servicios de tecnologías de la información y comunicación (TIC) se han convertido en uno de los sectores de alta tecnología más dominantes en Costa Rica durante la última década. La participación en las exportaciones creció de manera notable, de cerca del 12 por ciento en 2005 a un 32 por ciento en 2011, donde el mayor porcentaje se presentó después de la entrada en vigor del CAFTA-DR en 2009 (Figura 2-9). La mayoría de estos cambios se debieron a la liberalización del sector de telecomunicaciones, la cual redujo el precio de las telecomunicaciones, incluyendo banda ancha, y elevó sustancialmente su calidad.

Figura 2-9. Exportaciones del sector de alta tecnología en Costa Rica



Fuente: WDI (2013)

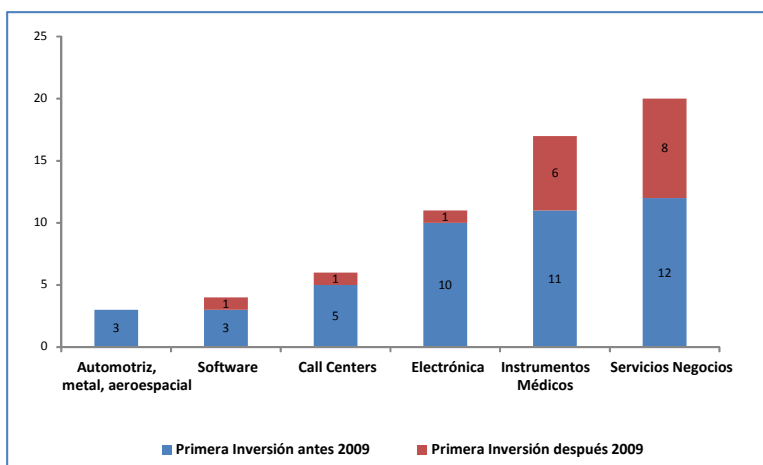
2.5 CAFTA-DR, IED Y DESEMPEÑO DE LAS CMN EN EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: RESULTADOS DE ENCUESTAS EN LÍNEA

Esta sección presenta algunas ideas sobre el impacto del CAFTA-DR sobre el ingreso de IED correspondiente a empresas de alta tecnología ubicadas en las ZF. Aplicando una encuesta a 61 empresas en los sectores de software, servicios de negocios y manufactura de alta tecnología (Recuadro 2-1), encontramos que el 28 por ciento de las empresas encuestadas hizo su primera inversión después de la entrada en vigor del CAFTA-DR en 2009, y que todas excepto dos hicieron más inversiones después de 2009 (Figura 2-10 y Tabla 2-1). El hecho de que casi un tercio del total de las empresas en la muestra realizó su primera inversión después de la puesta en marcha del CAFTA-DR, y que casi todas las empresas en la muestra ampliaron sus inversiones después de esta fecha, sugiere que el tratado pudo haber tenido un importante impacto sobre los flujos de IED al sector de alta tecnología en Costa Rica, a pesar del corto tiempo transcurrido desde su entrada en vigor y de la recesión mundial.

Recuadro 2-1. Encuesta de CMN en sectores de alta tecnología

Para lograr un mayor entendimiento sobre los efectos del CAFTA-DR en la inversión, la producción, las exportaciones, las importaciones y los costos, se realizó una encuesta a empresas del sector de alta tecnología. El cuestionario fue distribuido entre 200 empresas que operaban en zonas francas en el sector de alta tecnología, y fue administrado en línea por CINDE entre junio y agosto de 2013. De las 200 empresas contactadas, solamente 62 (el 31 por ciento) respondieron al cuestionario, aunque una empresa fue dejada por fuera ya que no estaba en el sector de alta tecnología. La tasa de respuesta es similar a la de otras encuestas realizadas a empresas en Costa Rica. Aunque es difícil evaluar la representatividad de la muestra, su distribución entre sectores es similar a la distribución de empresas y de IED en el sector de alta tecnología, sugiriendo que las empresas en la muestra pueden, en buena medida, ser consideradas como representativas de la industria de alta tecnología.

Figura 2-10. Número de empresas encuestadas para año de primera inversión



Fuente: Cálculos propios del Banco Mundial basados en la encuesta a empresas facilitada por CINDE en julio-agosto de 2013

Tabla 2-1. Encuesta de CMN en sectores de alta tecnología

1	<i>Sector</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Año de inversión</i>	en sectores
	Automotriz	1	08	
	Metal	1	85	
	Aeroespacial	2	05,10	
	Microprocesadores	2	96,97	
	Software	4	04,05,06,12	
	Call center	6	01,02,04,07,08,09	
	Electrónica	9	90,95,96,97,00,01,06,07,10	
	Dispos. Médicos	17	87,94,95,99,00,03,04(2),05,06,08,10(2),11,12(3)	
	Serv. Negocios	19	95,99-2,01,04(3),06,07(2),08(2),09,10,11(2),12(3)	
	Total	61		

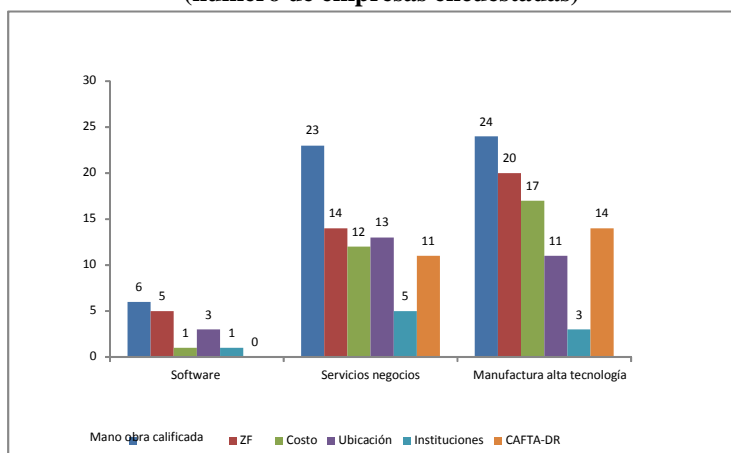
Fuente: Datos del autor recabados por CINDE durante julio-agosto 2013. Los números en paréntesis indican el número de empresas que invirtieron en ese mismo año.

La mayoría de las empresas encuestadas mencionaron la disponibilidad de mano de obra calificada entre las principales tres razones para invertir en Costa Rica, precedida únicamente por la presencia de ZF. No es de sorprender que la mano de obra calificada y las zonas francas estuvieran entre las razones más citadas para invertir en Costa Rica, ya que estos factores han sido ampliamente cubiertos en la literatura como una de las principales fortalezas de la economía costarricense (Figura 2-11). La tercera razón más citada entre las empresas de manufactura de alta tecnología fue el costo; por otra parte, las empresas en las industrias de servicios empresariales y software citaron la ubicación del país como el tercer factor más importante. Es interesante que las empresas encuestadas en el área de manufactura de alta tecnología señalaran el CAFTA-DR, antes que la ubicación y el entorno institucional, como razón para invertir en Costa Rica, mientras que compañías en servicios empresariales calificaron al CAFTA-DR por encima de las instituciones.

Aunque una cuarta parte de las empresas encuestadas indicó que el CAFTA-DR no había tenido efecto sobre sus operaciones, las demás reportaron cambios positivos en su productividad,

inversiones, exportaciones u otros indicadores de desempeño económico. Cerca del 28 por ciento de las empresas encuestadas afirmó que el CAFTA-DR incrementó sus exportaciones, mientras que el 26 por ciento indicó que el acuerdo redujo sus costos (Tabla 2-2). Sólo el 8 por ciento de las empresas encuestadas afirmó que el tratado lo llevó a obtener una mayor productividad.

Figura 2-11. Principales 3 razones para última inversión en Costa Rica (número de empresas encuestadas)



Fuente: Encuestas del autor facilitadas por CINDE en julio-agosto de 2013.

Tabla 2-2. Respuestas: Cómo impactó el CAFTA-DR el desempeño de la empresa

	<i>Ningún efecto</i>	<i>Menor costo</i>	<i>Mayor productividad</i>	<i>Mayores exportaciones</i>	<i>Otras razones</i>	<i>Total respuestas</i>
Número de respuestas						
Software	2	3	..	1	..	6
Servicios negocios	8	9	2	4	4	27
Alta tecnología	6	5	3	13	5	32
Total	16	17	5	18	9	65
Porcentajes de respuestas						
Software	33,3	50,0	..	16,7	..	100
Servicios negocios	29,6	33,3	7,4	14,8	14,8	100
Alta tecnología	18,8	15,6	9,4	40,6	15,6	100
Total	24,6	26,2	7,7	27,7	13,8	100

Fuente: Encuestas del autor facilitadas por CINDE en julio-agosto 2013.

Nota: Servicios de negocios incluye a “call centers”.

Los efectos reportados del CAFTA-DR varían entre sectores. Mientras que el 41 por ciento de las empresas de alta tecnología indicó que el CAFTA-DR había incrementado sus exportaciones (que fue la respuesta más frecuentemente seleccionada en este sector, seguida por menores costos), esto sólo aplicó para un 15 por ciento de las compañías en servicios empresariales y un 17 por ciento de las empresas en la industria del software. La mayoría de las compañías en servicios empresariales y en la industria del software respondieron haber reducido costos. Cerca del 19 por ciento de las empresas de manufactura de alta tecnología, el 30 por ciento de las compañías de servicios empresariales y el 33 por ciento de las empresas de software señalaron que el CAFTA-DR no ha tenido impacto sobre su desempeño económico.

Otros efectos mencionados por las empresas encuestadas ilustran cómo el CAFTA-DR ha mejorado el clima de inversiones del país. Las nueve empresas que indicaron otros efectos del tratado señalaron que el CAFTA-DR: creó seguridad jurídica; brindó estabilidad y claridad en las relaciones comerciales con EE.UU.; hizo a Costa Rica más atractiva para nuevos clientes estadounidenses; abrió la posibilidad de importar materia prima de otros países signatarios del CAFTA-DR; mejoró el ambiente de negocios de Costa Rica estimulando a los proveedores a seguir al Fabricante Original de Equipo (*Original Equipment Manufacturer* - OEM); y mejoró la reputación internacional del país, justificando la decisión de invertir en Costa Rica en vez de algún otro país.

2.6 CAFTA-DR, IED Y EXPORTACIONES EN EL SECTOR DE ALTA TECNOLOGÍA: HALLAZGOS DE ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS

Para obtener mayor información sobre el impacto del CAFTA-DR en el sector de alta tecnología, 11 empresas fueron entrevistadas en detalle. Utilizando preguntas abiertas, las entrevistas estructuradas recopilaron información relativa al impacto del CAFTA-DR en las decisiones económicas de las empresas de alta tecnología, tales como inversión, productividad, exportaciones e importaciones. Once empresas en zona franca fueron entrevistadas entre agosto y septiembre de 2013: tres en electrónica, cuatro en dispositivos médicos, una en software, dos en la industria de servicios habilitados por TI y una en otra manufactura avanzada. Las empresas fueron seleccionadas con la ayuda de CINDE y expertos técnicos.

La mayoría de las empresas encuestadas indicaron que el CAFTA-DR había tenido un impacto positivo sobre sus decisiones de inversión. Sin embargo, la magnitud del impacto y los canales utilizados variaron considerablemente entre sectores. En el caso de la electrónica, aunque una empresa indicó “ningún impacto”, para las otras dos el impacto fue considerable: una de ellas está trasladando varias líneas de producto de Europa a Costa Rica como resultado de la reducción de aranceles para su producto bajo el CAFTA-DR y la otra pasó de ser una operación “a prueba” a “permanente” como resultado del tratado. En el caso de dispositivos médicos, aunque una empresa indicó “ningún impacto”, las otras tres indicaron que sin el CAFTA-DR no tendrían operaciones en Costa Rica o no hubieran ampliado los niveles de operación que tenían antes del tratado. Para las compañías de servicios empresariales, los beneficios son más indirectos ya que se relacionan con la liberalización de los mercados de telecomunicaciones y seguros, y con la mayor seguridad jurídica a raíz del tratado. En software, se encontró un efecto interesante que podría también aplicar a otros sectores, donde el costo del financiamiento bancario se redujo como resultado del CAFTA-DR, aunque a través de canales indirectos: los bancos locales son financiados por bancos estadounidenses, los cuales estiman que el riesgo país de Costa Rica es menor que antes por el CAFTA-DR. En consecuencia, las tasas de préstamo para los bancos locales han sido reducidas y parte de esta reducción ha sido trasladada a los prestatarios locales.

Las empresas entrevistadas consideran que el CAFTA-DR refleja un compromiso con políticas estables de comercio e inversión. Todas las empresas, excepto una, consideraron que el CAFTA-DR trajo mayor seguridad jurídica así como “reglas del juego” claras y estables, y ratificó el compromiso de Costa Rica con la actual política de comercio y de IED. Esto es particularmente importante ya que la confianza de las empresas extranjeras se vio seriamente afectada con la discusión sobre la posibilidad de cambiar el régimen tributario para las compañías que operaban en ZF, poco tiempo después de que el régimen actual fuera aprobado por unanimidad en la Asamblea Legislativa en 2009. Una empresa incluso mencionó que el CAFTA-DR brindaba protección contra un posible regreso al proteccionismo en la política comercial estadounidense. Además se le atribuye al CAFTA-DR el brindar mayor seguridad jurídica al garantizar acceso preferencial al mercado de los EE.UU. a través de un acuerdo multilateral que sustituyó a la ICC que era una iniciativa unilateral y por ende revocable. Asimismo, el tratado estableció un mecanismo de solución de controversias en caso de disputas entre inversionistas extranjeros y el gobierno de Costa Rica. La única empresa de software de la muestra señaló que el tratado trajo mayor

seguridad jurídica al fortalecer la aplicación de los derechos de propiedad intelectual en países centroamericanos.

Para algunas de las empresas entrevistadas, el CAFTA-DR parece haber incrementado las líneas de productos y los encadenamientos locales. Por ejemplo, una compañía en cada uno de los sectores de electrónica, dispositivos médicos y “otras manufacturas” indicó estar trayendo nuevas líneas de productos a Costa Rica. Sin embargo, únicamente en el caso de electrónica, la empresa mencionó que esto se debe a la reducción de aranceles producida por el CAFTA-DR; en los otros dos casos, el factor clave de esta decisión parece haber sido una mayor confianza por parte de los inversionistas. Una empresa del sector de electrónica y una del sector de dispositivos médicos indicaron que como resultado del CAFTA-DR, algunos de sus clientes estaban ampliando operaciones o estableciéndose en Costa Rica, de manera que sus ventas locales se estaban incrementando. Dos empresas del sector de electrónica indicaron que están interesadas en abastecerse con productos importados provenientes de países del CAFTA-DR, y una de ellas está realizando acciones para fortalecer su cadena de abastecimiento basada en Costa Rica.

Siete de las once empresas entrevistadas reportaron que la no ratificación del CAFTA-DR podría haberlas impactado de manera negativa. Una empresa del sector de electrónica indicó que no hubiera establecido operaciones permanentes en Costa Rica sin el CAFTA-DR. Tres de cuatro empresas del sector de dispositivos médicos y una del sector de servicios indicaron que aunque no hubieran cerrado sus operaciones, probablemente no hubieran realizado mayores inversiones en Costa Rica. La empresa de software señaló que en caso de no ratificarse el tratado, el mercado habría permanecido estable, pero no habría sido un mercado creciente. Por su parte, para la empresa del sector de “otras manufacturas” la consecuencia habría sido que su principal suplidor de materia prima podría haberse reubicado fuera de Costa Rica.

Se identificaron otros impactos del CAFTA-DR en la competitividad y el origen de las importaciones. Siete de las once empresas consideraron ser más competitivas (o que Costa Rica se convirtió en un destino de inversión más competitivo) como resultado del CAFTA-DR: una empresa del sector de electrónica, dos del sector de dispositivos médicos y todas las empresas en los sectores de servicios, software y “otra manufactura”. El CAFTA-DR no tuvo impacto sobre el destino de las exportaciones, pero sí tuvo un leve impacto sobre el origen de las importaciones. Se considera que conforme las empresas desarrollen cadenas de abastecimiento basadas en Costa Rica o en otros países del CAFTA-DR, este impacto podría aumentar con el tiempo. Todas las empresas en los sectores de electrónica, dispositivos médicos y servicios indicaron que sus sectores estaban creciendo con mucha rapidez y coincidieron con que el CAFTA-DR fue útil para estimular dicho crecimiento. Algunas de ellas incluso identificaron el acuerdo como un factor de crecimiento decisivo.

Los resultados de las entrevistas sugieren que el CAFTA-DR fue importante para los inversionistas extranjeros. Resulta evidente que para la mayoría de los inversionistas, el CAFTA-DR ha sido un factor importante para tomar la decisión de establecer o ampliar operaciones en Costa Rica. Aunque el acuerdo no ha alterado radicalmente las condiciones económicas bajo las cuales operan estas empresas — aranceles de importación a Costa Rica y EE.UU. o impuestos sobre la renta en Costa Rica— se reconoce como un factor positivo que el CAFTA-DR consolidó las condiciones de acceso preferencial al mercado estadounidense otorgadas por la ICC. Una empresa entrevistada indicó que al ser Costa Rica una economía de renta media, era poco probable que pudiera conservar los beneficios otorgados por la ICC. Un entrevistado indicó que conforme Costa Rica “se graduaba” de un estatus de ingresos bajo a medio, la probabilidad de conservar los beneficios de la ICC habrían disminuido con el tiempo.

Igualmente importante, el CAFTA-DR brindó seguridad a los inversionistas sobre el compromiso del gobierno de Costa Rica con sus actuales políticas de comercio y atracción de IED. Al proporcionar continuidad de políticas, “reglas del juego” claras y estables, y mecanismos para la solución

de controversias entre los inversionistas y el gobierno de Costa Rica, el CAFTA-DR elevó la confianza de los inversionistas y jugó un papel fundamental en la decisión de establecer o ampliar las operaciones de la mayoría de las empresas que fueron entrevistadas.

CAPÍTULO 3: SEGUROS: EL FIN DE UN MONOPOLIO Y UN NUEVO INICIO PARA UN MERCADO²⁴

3.1 INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

El CAFTA-DR provocó un cambio significativo en el sector de seguros. Para la liberalización del mercado de seguros era necesario una nueva ley, una autoridad supervisora con plena funcionalidad y un ajuste al nuevo entorno de la única aseguradora del monopolio existente, el Instituto Nacional de Seguros (INS). Antes de la liberalización, el sector de seguros personales estaba en estado incipiente, mientras que el de seguros generales mostraba una penetración²⁵ superior a los comparadores regionales, pero había tendido a emular los ciclos de precios internacionales con cierta amplificación.²⁶

Existe consenso en que la liberalización del sector de seguros no habría sido posible sin el CAFTA-DR. Actualmente, el mercado está funcionando de manera competitiva y abierta. Los nuevos participantes en el mercado se han establecido y están compitiendo activamente con el INS, el cual está respondiendo al entorno competitivo con sus propias innovaciones y estrategias. Aunque el CAFTA-DR fue el detonador de la liberalización, vale notar que todas las nuevas aseguradoras provienen de territorios fuera de los signatarios centroamericanos del acuerdo.

A partir de la liberalización, el mercado ha mostrado un crecimiento saludable y mayor eficiencia, y ha generado una gama más amplia de servicios para los clientes a un mejor valor. A la vez, el análisis sugiere que el progreso inicial hacia una nueva estructura de mercado ha sido más lento que el promedio de otros países comparables con Costa Rica, aunque el avance realizado no está significativamente desviado de lo esperado.

Este capítulo plantea una serie de recomendaciones:

- La liberalización del seguro obligatorio de automóviles y de riesgos del trabajo probablemente requerirá la atención específica de la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), particularmente con respecto a la generación de las estadísticas adecuadas para la tarificación y el aprovisionamiento, así como arreglos que involucren a conductores o patronos no asegurados o no identificados.
- El INS debería expandir su ámbito de negocios con cautela a nuevas áreas; y podría beneficiarse de la experiencia de otras entidades que han emprendido una tarea similar y han fallado en el intento.
- Se debe procurar el desarrollo continuo de las capacidades de supervisión como una prioridad constante conforme el personal de la SUGESE continúa creciendo en su papel de supervisión.

Este capítulo presenta un resumen de los cambios legislativos más importantes, así como una descripción de la dinámica del mercado desde la liberalización. Asimismo se señala algunas conclusiones que se derivan de la comparación de la experiencia costarricense con otros mercados y países del CAFTA-DR que han liberalizado. Finalmente, se incluyeron algunas conclusiones y recomendaciones de políticas en la sección final.

²⁴ Este capítulo fue redactado por Craig W. Thorburn (principal especialista en seguros).

²⁵ “Penetración de seguros” es definida como la prima dividida entre el PIB.

²⁶ El Banco Mundial brindó asesoría sobre estos tres temas en junio de 2004.

3.2 CAMBIO LEGISLATIVO

A partir de la firma del CAFTA-DR en 2004, se tomaron acciones para reformar el mercado de seguros. Históricamente el mercado de seguros en Costa Rica había sido operado por el INS y estaba regulado por la Ley del Monopolio de Seguros de 1922. El CAFTA-DR incluyó dentro de sus obligaciones una decisión de política importante que fue abrir el mercado de seguros. Existe consenso en que la liberalización del sector de seguros no habría sido posible sin este acuerdo.

En 2008, una nueva ley de seguros estableció los mecanismos necesarios para la liberalización. La Ley Reguladora del Mercado de Seguros, No. 8653 fue publicada el 7 de agosto de 2008²⁷. La ley abolió el monopolio del INS para la mayoría de las clases de seguros, aunque con una fecha límite posterior para los seguros obligatorios de automóviles y de riesgos del trabajo. Con pocas excepciones, toda actividad de seguros en Costa Rica debe ser realizada por organizaciones autorizadas.²⁸ Las aseguradoras pueden ser de personales, generales o mixtas de seguros personales y generales. Las entidades locales pueden ser cooperativas o sociedades anónimas, aunque los bancos estatales solamente pueden actuar como socios minoritarios en el INS. Las aseguradoras extranjeras pueden operar mediante su constitución como empresas locales o sucursales. Las principales normativas fueron emitidas poco después de la publicación de esta ley en La Gaceta ²⁹. Las autoridades también emitieron una serie de acuerdos y otras circulares para aclarar los requisitos para las aseguradoras, intermediarios y otros actores relevantes en el sector de seguros.³⁰

La misma ley estableció la autoridad supervisora del mercado de seguros (SUGESE). La SUGESE operó inicialmente como parte de la Superintendencia de Pensiones, hasta que en 2010 se estableció la separación operativa de ambas entidades. La SUGESE está organizada en tres divisiones (regulación y autorización, supervisión y legal), y cuenta con el personal máximo permitido que es de 41 personas. Desde la entrada en vigencia de la ley, la SUGESE ha tenido un programa activo de inspecciones *in situ* para complementar las operaciones *ex situ* y estableció un servicio de atención de denuncias. La SUGESE ha indicado su interés en que el sistema de supervisión evolucione hacia un enfoque más basado en el riesgo. El financiamiento de la SUGESE proviene del Banco Central de Costa Rica (BCCR), aunque por ser un órgano de desconcentración máxima, su criterio es sustantivamente independiente.

La normativa sobre solvencia e inversión ha sido diseñada en línea con una visión abierta pero prudente. Los requisitos mínimos para el ingreso de capital están fijados a niveles que no constituyen barreras al ingreso de aseguradoras serias.³¹ Los requisitos de inversión son de carácter prudencial, estos incluyen la necesidad de que las inversiones sean canalizadas hacia valores de oferta pública en Costa Rica o instrumentos similares en otras jurisdicciones.

²⁷ La Gaceta No. 152, 7 de agosto de 2008.

²⁸ Artículo 2 de la Ley de Seguros. Existen excepciones limitadas de manera tal que los seguros no admitidos se puedan ofrecer de manera transfronteriza por aseguradoras en países con los que actualmente exista un acuerdo comercial que permita dichas transacciones transfronterizas de seguros (Artículo 16 de la Ley de Seguros) y los proveedores deben registrarse con la SUGESE. A la fecha, Costa Rica ha entablado compromisos en el comercio transfronterizo de servicios de seguros bajo el CAFTA-DR y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

²⁹ Tanto el Reglamento sobre Autorizaciones, Registros y Requisitos de Funcionamiento de Entidades Supervisadas por la Superintendencia General de Seguros como el Reglamento sobre la Solvencia de Entidades de Seguros y Reaseguros fueron publicados en La Gaceta del 24 de septiembre de 2008.

³⁰ “Otros actores relevantes” incluye a actuarios, auditores, peritos de seguros, etc.

³¹ Los requisitos mínimos de capital en unidades de desarrollo son 3 millones para una entidad aseguradora de seguros personales o una entidad aseguradora de seguros generales y de 7 millones para una entidad de seguros mixta de seguros personales y generales. Se requiere que las reaseguradoras tengan un capital mínimo 10 millones de unidades de desarrollo. Estos montos actualmente se traducen a cerca de US\$4,75 millones, US\$10,5 millones y US\$15,5 millones, respectivamente. Aunque estos niveles son los más altos entre todos los países del CAFTA-DR, distan mucho cuando se les compara, por ejemplo con países que son miembros de la ASSAL.

La mayoría de los productos de seguros opera bajo el sistema de depósito de pólizas (“file and write”), pero se requiere una aprobación activa para las líneas de negocios obligatorias. Inicialmente, la motivación de la revisión era dar más peso a la protección de los consumidores, de manera que se centraba más en productos emitidos por volumen (por el INS). Esto desaceleró la aprobación de algunas nuevas aseguradoras, llevando a algunas a comentar que el proceso no había sido muy rápido al inicio. Todas las aseguradoras pudieron aprovechar aprobaciones existentes, ya que la SUGESE pretendía que estas sirvieran como una referencia sólida. A mediados de 2013, se resolvieron estos temas de manera que las aseguradoras privadas pudieran participar en los mercados de seguros de riesgos del trabajo y de seguros obligatorios de automóviles contra terceros. Estos productos tienen una estructura estándar de beneficios y cobertura y los precios son aprobados por la SUGESE.³² Aunque no queda claro cuántas de las aseguradoras actuales o potenciales nuevos participantes se verán atraídas a este negocio, es probable que la SUGESE tenga que modificar los arreglos de supervisión de precios, adecuar los datos disponibles al mercado y el trato que otorga a casos especiales, tales como aquellos que involucran a conductores no identificados o no asegurados.

El marco legal se fortaleció con la emisión de la Ley Reguladora del Contrato de Seguros de setiembre de 2011. La SUGESE dio seguimiento a la implementación de la ley con la emisión de los reglamentos que apoyan la ley.³³ Esta ley permite intervenciones más flexibles en asuntos de protección al consumidor y redacción de pólizas, de manera que la SUGESE puede sentirse más cómoda con un enfoque más tradicional de sistema de depósito de pólizas (“file and write”).³⁴

La liberalización bajo el CAFTA-DR no es una calle de un solo sentido. La ley también dispone la posibilidad de que el INS considere operar en otros mercados. Luego de algunas aclaraciones sobre la forma que debía tener dicha participación, el camino ahora está despejado sin restricciones. El INS ha solicitado operar en Nicaragua y ha registrado su marca comercial en varios otros países. En el pasado, el INS también había suscrito algunos reaseguros para el mercado interno y tiene varias carteras en eliminación (“run-off”). La posición líder en el mercado que ocupa el INS en Costa Rica sugiere que la expansión geográfica así como la diversidad de productos debe ser provechosa y positiva. Sin embargo, la experiencia de otras aseguradoras en situaciones similares no siempre ha sido positiva; el INS debe aprender de estas experiencias y proceder con cautela.

3.3 DINÁMICA DEL MERCADO

Las primas del mercado han venido creciendo de manera saludable desde la liberalización, particularmente en el naciente sector de seguros personales. Para 2012, las primas suscritas para toda clase de negocios ascendió a CRC 466,16 mil millones (US\$924 millones), de los cuales las primas distintas a vida representaron el 80 por ciento. En términos de moneda local, esto representó un aumento de poco más del 16 por ciento sobre las cifras de 2011. Según se esperaba, cuando el mercado fue liberalizado, los seguros personales estaban sustancialmente menos desarrollados y ofrecían un gran potencial de crecimiento (Tabla 3-1).

³² El artículo 29 (e) de la Ley de Seguros dispone la autorización de la SUGESE de las tarifas para los seguros de riesgos del trabajo y obligatorio de automóviles contra terceros.

³³ El Transitorio I de la Ley Reguladora del Contrato de Seguros fue emitido el mismo mes en que la ley fue publicada en La Gaceta.

³⁴ Anteriormente, para la mayoría de las líneas de seguros, la SUGESE recibía un reporte técnico y podía comentar o pedir modificaciones solamente dentro de un plazo establecido por ley de 30 días, de manera que tenía poca oportunidad de actuar después de ese plazo (Artículo 29 (d) de la Ley de Seguros).

Tabla 3-1. Tendencias en tamaño de mercado y desarrollo

	2002	2007	2010	2011	2012	1 año	5 años	10 años
<i>Prima Seguros (en millones moneda local)</i>								
- Seguros personales	13.726,39	28.646,37	51.151,53	69.191,83	93.050,45	34,48%	26,57%	21,09%
- Seguros Generales	109.406,62	225.027,51	326.598,70	331.998,72	373.105,47	12,38%	10,64%	13,05%
Total	123.133,01	253.673,88	377.750,23	401.190,55	466.155,92	16,19%	12,94%	14,24%
<i>Prima Seguros (en millones USD)</i>								
- Seguros personales	38,15	55,45	97,28	136,83	184,44	34,79%	27,17%	17,07%
- Seguros Generales	304,06	435,58	621,11	656,57	739,55	12,64%	11,17%	9,30%
Total	342,21	491,03	718,39	793,40	924,00	16,46%	13,48%	10,44%
<i>Penetración Seguros (primas a PIB)</i>								
- Seguros personales	0,23	0,21	0,27	0,33	0,41	22,93%	14,26%	6,12%
- Seguros Generales	1,81	1,65	1,73	1,60	1,64	2,73%	-0,12%	-0,93%
Total	2,03	1,87	2,00	1,93	2,05	6,21%	1,95%	0,11%
<i>Densidad Seguros (prima per cápita) en moneda local</i>								
- Seguros personales	3.364,31	6.437,39	10.976,72	14.628,29	19.385,51	32,52%	24,67%	19,14%
- Seguros Generales	26.815,35	50.567,98	70.085,56	70.190,00	77.730,31	10,74%	8,98%	11,23%
Total	30.179,66	57.005,37	81.062,28	84.818,30	97.115,82	14,50%	11,24%	12,40%
<i>Densidad Seguros (prima per cápita) en USD</i>								
- Seguros personales	9,35	12,46	20,88	28,93	38,43	32,83%	25,26%	15,18%
- Seguros Generales	74,52	97,88	133,29	138,81	154,07	11,00%	9,50%	7,53%
Total	83,87	110,34	154,16	167,74	192,50	14,76%	11,77%	8,66%

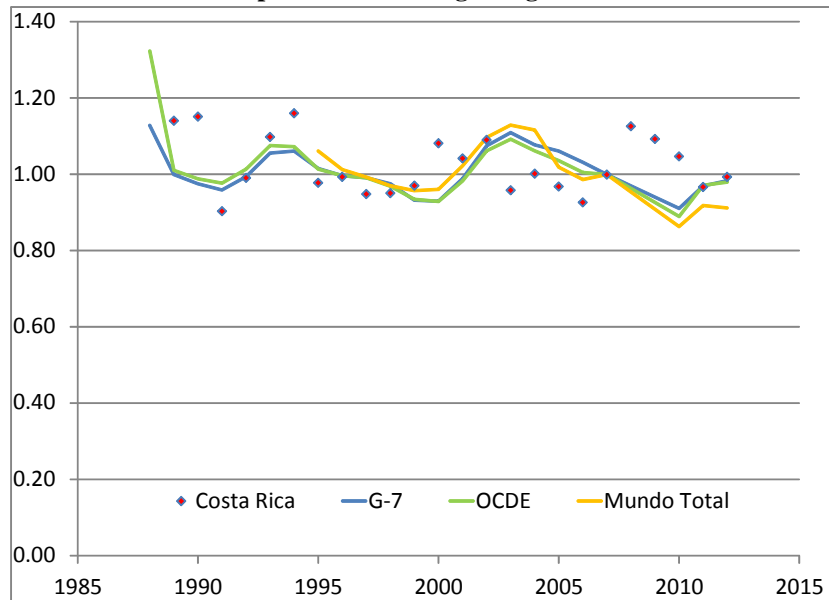
Fuente: AXCO, cálculos de personal del Banco Mundial.

Nota: En Costa Rica, la categoría de accidente personal y salud es considerada seguro de vida.

El crecimiento del sector se ha visto influenciado mucho por los ciclos globales de precios en el sector de seguros generales. Los niveles de penetración de seguros siguen la tendencia mundial, consistentes con la opinión de que los precios del mercado global son el principal motor de las cifras totales de primas y sugiriendo que no han ocurrido cambios materiales en la utilización de los seguros (Figura 3-1). Antes de la liberalización, los niveles de penetración se elevaron y después de la liberalización las tendencias volvieron a coincidir con los precios mundiales. Esto también sería consistente con la necesidad relativamente alta de contar con protección de reaseguros en Costa Rica (discutido más abajo). Sin embargo, estas tendencias también se ven influenciadas mucho por la respuesta del INS a las presiones de la competencia tanto en la preparación para, como después de, la llegada de la competencia. Las innovaciones en distribución y el alcance de las aseguradoras han incrementado la utilización de los seguros, pero es evidente un efecto de compensación en las reducciones de precios.

Figura 3-1. Explicación de tendencias en penetración de seguros generales

La comparación de grandes agregaciones en mercados maduros elimina el impacto de las grandes distorsiones movidas por volumen, tales como la privatización o la liberalización de clases en particular u otras influencias específicas por país, que pueden impactar las estadísticas de países individuales. Habiendo eliminado estas distorsiones, la tendencia refleja cambios en niveles de precios en vez de cambios en la utilización de seguros (mostrada en la figura con líneas continuas.) Estas cifras, y las de Costa Rica, se sobreponen entonces estandarizando todo a 1 en 2007. Como resultado, la experiencia de Costa Rica sugiere una mayor utilización compensada por reducciones en precios más allá de los efectos del ciclo mundial de precios.



Fuente: AXCO, cálculos de personal del Banco Mundial.

El mercado está ahora operando de manera abierta y competitiva. Durante 2009, varias aseguradoras extranjeras solicitaron autorización. Para febrero de 2010, cuatro nuevas aseguradoras habían sido autorizadas y se había establecido la Asociación Costarricense de Aseguradores y Reaseguradores (ACAR). En 2011 se estableció una asociación de aseguradoras privadas. Para inicios de 2013, más participantes en el mercado y la adquisición del negocio de Alico por parte de Panamerican Life significó que 12 aseguradoras competían en el mercado (Tabla 3-2). Ninguno de los nuevos participantes venía de otros países centroamericanos del CAFTA-DR, lo cual resalta que la liberalización abrió el mercado a todo cualquier solicitante potencial, sin importar el país de origen.

Los seguros obligatorios de automóviles y contra riesgos del trabajo fueron liberalizados una vez resueltas las controversias legales. La apertura de los mercados obligatorios debía ocurrir a inicios de 2011, pero existía una controversia legal acerca de si estas clases podían ser provistas por aseguradoras privadas en el mercado. Esto fue resuelto a mediados de 2013 por la Sala Constitucional, aunque el INS siempre tendrá ventaja en estos productos, sobre todo por tener amplios datos sobre reclamos pasados. Idealmente, la SUGESE debería revisar acuerdos para la fiscalización de precios, asegurar que haya datos adecuados disponibles para el mercado y relativos al tratamiento de casos especiales tales como aquellos que involucren a conductores no identificados o no asegurados.

Tabla 3-2 Aseguradoras que operan en Costa Rica desde la liberalización

Aseguradora	Fecha de ingreso	Líneas de negocio	Propiedad / Capital	Prima (y participación de mercado)		Comentarios
				Vida	No Vida	
INS	1924	Compuesto	Costa Rica: propiedad estatal	194.947 (93,75)	234.521 (90,82)	
Seguros del Magisterio	Feb. 2010	Vida	Costa Rica: cooperativa basada en ofrecer seguros personales a trabajadores de la educación.	2.558 (1,23)		
Alico Costa Rica (American Life)	Feb. 2010	Vida	EEUU			Originalmente parte de AIG, vendida a MetLife con la reestructuración de AIG. Negocio regional traspasado a PALIC (anunciado en noviembre 2011, traspasado en noviembre 2012).
ASSA Compañía de Seguros	Feb. 2010	Compuesto	Panamá	887 (0,43)	14.561 (5,64)	Aunque registrada como compuesto, ASSA solamente había suscrito negocios distinto a vida y accidente personal antes de 2012 pero indica que entrará a los seguros personales en mayo de 2013.
Mapfre	Feb. 2010 (bajo el nombre "Mundial")	Compuesto	Panamá /España	1.326 (0,64)	8.004 (3,10)	Inicialmente registrada para seguros generales pero entró a compuesto en 2011. Cambio de marca de "Mundial".
Pan American Life Insurance de Costa Rica (PALIC)	Marzo 2010	Vida	EEUU (Louisiana)	5.006 (2,41)		
Aseguradora del Istmo (ADISA)	Dic. 2010	Compuesto	En última instancia australiana (QBE) vía QBE Del Istmo Compañía de Reaseguros, Inc. de Panamá y la Cooperativa Nacional de Educadores (Coopenae) de Costa Rica	2.815 (1,35)	106 (0,04)	Una aseguradora de vida, pero suscribe algo de negocio de accidente personal.
Quálitás Compañía de Seguros (Costa Rica)	Jun. 2011		México		1.028 (0,40)	Una aseguradora automotriz especializada en México.
Seguros Bolívar Aseguradora Mixta	2011	Compuesto	Colombia	153 (0,07)		
Best Meridian Insurance Company		Vida	EEUU (Florida)	197 (0,09)		
Atlantic Southern	Jul. 2012		EEUU (Puerto Rico)	47 (0,02)		Compañía también opera en EEUU y en Islas Vírgenes Británicas así como en Puerto Rico.
Oceánica de Seguros	Jul. 2012	Compuesto	Venezuela			
Sagicor	Feb. 2013	Compuesto	Barbados			

Fuente: AXCO, análisis de personal del Banco Mundial

Nota: Las primas y participación de mercado se muestran para el año más reciente en que cada compañía participó en el mercado.

La composición del mercado en cuanto a aseguradoras, participación de mercado y ofertas de productos aún se encuentra bajo desarrollo. La participación de mercado del INS ha caído a cerca del 90 por ciento del mercado total (incluyendo las clases obligatorias) y el índice Herfindahl se ha reducido a 8.799 y 8.290 para los segmentos de seguros personales y generales, respectivamente. La mayor proporción del negocio representado por seguros personales y la decreciente métrica de seguros de automóviles como proporción del negocio total de seguros generales son dos indicadores de un mercado que viene madurando. Además, la mezcla de productos para seguros generales es cada vez más diversa, reduciendo el nivel de riesgo de las aseguradoras puesto que llevan una cartera de riesgo más diversa (Tabla 3-3).

Legalmente, la intermediación puede ser realizada a través de agentes o corredores, donde ambos pueden ser personas físicas o jurídicas. El INS había venido operando a través de agencias comercializadoras, las cuales generaban cerca del 80 por ciento del negocio. Se permite a los bancos establecer intermediarias de seguros, lo cual han hecho particularmente para entregar productos ligados a actividades de préstamo.³⁵ La SUGESE tenía registradas 63 agencias, 1.692 agentes individuales, 17 empresas corredoras y 177 corredores individuales a mediados de 2013. Además, se tenían registrados a 49 distribuidores de productos de seguros de comercialización masiva y dos proveedores transfronterizos.³⁶ El número de personas registradas ha crecido establemente desde la liberalización, al igual que la diversidad de actividades de distribución.

Es probable que las innovaciones en distribución incrementen el acceso a seguros facilitados por seguros autoexpedibles. Los productos, en algunos casos, están aprobados para fines de mercadeo masivo, con términos más bajos y estandarizados e incluyen vida, funeral, accidente personal y cobertura automotriz. El INS ha indicado que está distribuyendo esos productos por medio de quioscos y relaciones con otras alternativas de distribución tales como bancos, comercios detallistas y la oficina de correos.

A pesar de la prohibición de colocar seguros con compañías de seguros que no cuentan con licencia en Costa Rica, se sospecha de una fuga informal no reportada. No existen restricciones de control de divisas y las remesas son procesadas de manera eficiente por el sector bancario. Se cree que corredores visitantes de otros mercados se aseguran parte del negocio sin cumplir con la ley de seguros; además el tratamiento tributario de este seguro informal no está claro aunque parecería que evade impuestos a las primas y el cargo destinado al cuerpo de bomberos.³⁷ Un importante número de ciudadanos estadounidenses y canadienses se han jubilado en Costa Rica y se reporta que aseguradoras extranjeras no admitidas han abordado a estos expatriados a través de campañas publicitarias. El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) también emitió un reglamento a finales de 2012 que facilita una forma legal de “fronting” para algunas clases comerciales³⁸ y no existe un requisito de retención mínima en Costa Rica.

³⁵ Se ha permitido a los bancos actuar como intermediarios desde 2001 en Costa Rica.

³⁶ Dos entidades se han inscrito para hacer negocios específicos de manera transfronteriza: 1) Factory Mutual Insurance Company (Rhode Island), para ciertos seguros grupales internacionales para conglomerados internacionales; y 2) Caledonian Insurance Group (Washington), actuando como corredor para riesgos de aviación.

³⁷ Todos los seguros generales están sujetos a un impuesto de ventas del 13 por ciento. El cargo para el cuerpo de bomberos es del 4 por ciento de las primas y se cobra a todas las clases como parte de la prima cotizada (incluyendo los seguros personales) y surgió porque el INS solía incluir esta tasa en todos los productos que emitía y era administrada por el cuerpo de bomberos antes de la liberalización. Un cargo del 33 por ciento aplica para el seguro obligatorio de automóviles, aunque es poco el impacto práctico sobre el tema de la informalidad relacionada con seguros en el extranjero en ese caso, ya que no pueden ser suscritos fuera de Costa Rica, ni siquiera bajos las cláusulas legales para países con tratados de libre comercio. De manera similar, existe un impuesto de retención del 5,5 por ciento sobre primas de reaseguro cedidas a reaseguradoras no residentes en Costa Rica.

³⁸ El Reglamento sobre Autorizaciones, Registros y Requisitos de Funcionamiento de Entidades Supervisadas de la Superintendencia General de Seguros emitido por CONASSIF en setiembre de 2012 permitía el seguro “paired” o de “libre discusión” en seguros de cascos, aviación, vehículos ferroviarios, carga, incendio y riesgos afines, y la responsabilidad contra

Tabla 3-3. Competencia, desarrollo e indicadores de desempeño

<i>Métricas de Competencia</i>	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Índice Herfindahl								
- Seguro de vida	10.000	10.000	10.000	10.000	9.895	9.740	8.868	8.799
- Seguro distinto a vida	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	9.766	8.877	8,290
Participación Mercado de 5 Aseguradoras Más Grandes (porcentaje)								
- Seguro de vida	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	99,91	99,38
- Seguro distinto a vida	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Cartera Productos –Mezcla y Diversidad Productos</i>	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indicadores desarrollo de proporciones de productos								
Seguro vida a total primas	11,1%	14,7%	11,3%	13,0%	14,1%	13,5%	17,2%	20,0%
Seguro automotor a total seguro distinto a vida	45,6%	43,8%	44,2%	42,1%	40,5%	38,4%	37,5%	39,0%
Mezcla productos distintos a vida								
Propiedad	23,7%	17,9%	20,0%	18,6%	22,3%	20,8%	19,4%	18,7%
Construcción e ingeniería	2,6%	3,0%	3,2%	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Automóvil	45,6%	43,8%	44,2%	42,1%	40,5%	38,4%	37,5%	39,0%
Compensación laboral	21,0%	28,2%	26,3%	30,2%	27,4%	30,1%	31,1%	30,6%
Responsabilidad Civil	1,4%	2,2%	2,1%	n/a	n/a	2,5%	2,0%	2,6%
Garantía, Bonos y Crédito	1,3%	1,0%	0,7%	n/a	n/a	0,3%	0,5%	0,4%
Misceláneos	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	5,6%	7,4%	6,9%
Marino, Aviación y Tránsito	4,5%	4,0%	3,6%	9,1%	9,8%	2,3%	2,0%	1,9%
Accidente Personal y Salud (distinto a vida)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>Ganancias y volatilidad</i>							<i>Promedio Coef. Var.</i>	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	<i>Grupo datos</i>	<i>Grupo datos</i>
Ratio reclamos								
Propiedad	10,60	n/a	n/a	14,34	24,81	46,14	20,24	1,113
Construcción e ingeniería	10,22	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	22,23	1,066
Automóvil	39,90	n/a	n/a	47,19	53,53	52,99	57,20	0,174
Compensación laboral	56,41	n/a	n/a	49,54	53,94	51,30	67,36	0,207
Responsabilidad Civil	13,83	n/a	n/a	19,59	39,62	30,41	33,93	1,496
Garantía, Bonos y Crédito	25,44	n/a	n/a	383,93	191,59	203,35	94,20	1,172
Misceláneos	n/a	n/a	n/a	34,71	17,83	25,43	25,99	0,325
Marino, Aviación y Tránsito	24,51	n/a	n/a	34,43	50,48	48,24	34,80	0,297
Accidente Personal y Salud (Distinto a Vida)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Todos Seguros Distintos a Vida	36,24	43,09	56,57	40,25	45,73	49,24	49,60	0,161

Fuente: AXCO, Cálculos de personal del Banco Mundial.

Nota: Todas las tasas de crecimiento cubren los últimos cinco años disponibles a 2012 y se expresan en porcentajes por año. Los promedios de CAFTA-DR son la proporción promedio de la línea de productos; como esto aplica solo a países que tienen dicha línea reportada en el grupo de datos, no suma un 100 por ciento.

El ratio de siniestralidad refleja un mercado de seguros rentable, pero no uno completamente estable. Con la excepción de una pequeña cartera de seguros de caución, el ratio de siniestralidad está bastante por debajo de los niveles requeridos para una suscripción rentable de conformidad con los estándares mundiales. El ratio de reclamos del mercado estuvo justo por debajo del 50 por ciento de las primas. El INS anunció incrementos en las primas del seguro obligatorio vehicular de daños contra terceros en 2012 en promedio del 43,25 por ciento después de una reducción promedio en 2011 al 13,89 por ciento. Las medidas de volatilidad son más altas que los promedios mundiales, aunque podría deberse a un mercado pequeño y se podría esperar que mejore conforme evolucione la experiencia con el tiempo.

terceros siempre que las aseguradoras estuvieran inscritas para la clase de negocios pertinente y que la prima excediera 200.000 UD (*unidad de desarrollo*, cerca de US\$315.000). Estos seguros son reportados a la SUGESE.

La exposición a catástrofes naturales requiere una cuidadosa gestión de las acumulaciones de riesgo por parte de las aseguradoras y un efectivo acceso a, y uso de, protección de reaseguro. Costa Rica está expuesta a importantes riesgos sísmicos y volcánicos activos. Aunque no se encuentra en la parte más activa de la región de huracanes, se ha visto impactada por huracanes y por tormentas tropicales que han causado importantes eventos de inundaciones. Las tasas de retención para el sector son determinadas mayormente por la posición que toma el INS en el mercado actual dado su tamaño y no existe información pública sobre cesiones por la aseguradora. En general, se reporta que el mercado traspasó cerca del 33,8 por ciento de las primas brutas en 2011 y un 32,6 por ciento en 2011.

Los activos totales han crecido en términos reales, permitiendo que el sector juegue un papel mayor como inversionista institucional. Los activos totales se han elevado conforme el sector ha crecido y el negocio ha madurado, y el valor ahora está en CRC 1.484 mil millones. Tan sólo en los últimos dos años, las inversiones del sector crecieron un 6,7 por ciento por encima de los incrementos en el PIB (Tabla 3-4).

**Tabla 3-4. Activos totales
(millones de colones)**

	2010	2011	2012
Activos	1.155.893	1.341.088	1.484.494
Como porcentaje del PIB	6,13	6,47	6,54

Fuente: AXCO, Cálculos de personal del Banco Mundial.

Nota: Los activos no se reportan por separado como sectores personales y generales.

La industria se ha tornado más eficiente. Las tasas de gasto se han reducido un 10 por ciento a lo largo de los períodos más recientes de este informe. Esto puede atribuirse al impacto de iniciativas competitivas relativas al control de gastos y la innovación de nuevos participantes, así como a economías generadas naturalmente por un mayor tamaño de mercado. Sin embargo, un aspecto a favor de la gestión del sector es que los ahorros en costos han sido trasladados a los clientes (Tabla 3-5).

**Tabla 3-5. Ratio de gastos
(gastos como % de primas)**

	2010	2011	2012
Gastos administrativos	22,35	23,09	20,02
Costos de adquisición	7,84	7,49	7,11
Total	30,19	30,59	27,13

Fuente: AXCO, Cálculos de personal del Banco Mundial.

Nota: Los activos no se reportan por separado como sectores personales y generales.

El mercado ha superado los costos iniciales de establecer operaciones y ahora es rentable. En 2010, solamente el INS era rentable, pero el mercado total ha reportado una utilidad antes de impuestos de CRC 76.591 millones, o un 16,4 por ciento de las primas brutas, en comparación con el 13,6 por ciento de las primas brutas en 2011.

Al mismo tiempo, el valor provisto por los productos de seguros ha crecido trayendo un beneficio material a los clientes como resultado de la competencia. Un 20 por ciento de incremento en el ratio de siniestralidad (desembolsos como proporción de las primas) demuestra un creciente valor por el dinero para el mercado y la economía real. A partir de esta mejora en la eficiencia y el valor, se estima de forma conservadora que desde la reforma, el beneficio directo del mercado para la economía real es de casi CRC 100 mil millones por año.

3.4 COMPARACIÓN CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y CAFTA-DR

El mercado de Costa Rica ya es sustancial en comparación con otras jurisdicciones del CAFTA-DR.

El mercado es más grande (en términos de USD en primas) que el de cualquiera de los otros países y ha venido creciendo con mayor rapidez en seguros personales y –con la excepción de estadísticas en moneda local– seguros generales. Como resultado del crecimiento más acelerado, el sector podría ser comparado de manera más apropiada con los promedios y ratios de la Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL), sugiriendo un potencial de crecimiento en primas de al menos un 50 por ciento a mediano plazo y un sector de seguros personales que es.

Es considerable el potencial de crecimiento y desarrollo continuo. Costa Rica tiene la menor proporción de primas generadas por seguros personales entre todos los países en la Tabla 3-6, resaltando que el sector tiene mucho camino por recorrer antes de alcanzar el punto de comparación con sus vecinos, sin mencionar promedios más amplios. El seguro de automóviles como proporción de las primas de seguros generales es mayor que en otros países en el grupo CAFTA-DR, con la excepción de Nicaragua, indicando que existe margen para una mayor maduración y diversificación del sector de seguros generales. Las métricas de maduración también sugieren que hay espacio para una mayor innovación en productos para satisfacer las oportunidades del mercado. Otros mercados tienden a enfrentar reclamos más altos y más volátiles, con la excepción de Nicaragua. La menor volatilidad y la mayor rentabilidad fundamental inherente en el mercado de seguros generales en Costa Rica también sugieren que el mercado es atractivo.

Tabla 3-6. Datos comparativos del mercado de seguros en CAFTA-DR y América Latina

	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	CAFTA-DR (promedio)	América Latina (promedio ASSAL)
<i>Crecimiento en primas en moneda local</i>								
- Vida	26,57%	15,55%	9,51%	12,65%	11,65%	13,16%		
- No vida	10,64%	6,97%	5,10%	7,46%	5,41%	11,84%		
Total	12,94%	8,65%	6,52%	8,41%	8,11%	12,17%		
<i>Prima de mercado en USD</i>								
- Vida	184,44	174,16	187,43	121,60	173,50	36,62	877,75	117.289,77
- No vida	739,55	568,11	315,44	471,80	191,74	108,58	2.395,23	115.260,72
Total	924,00	742,27	502,87	593,40	365,24	145,20	3.272,98	232.549,49
<i>Crecimiento en primas en USD</i>								
- Vida	27,17%	11,77%	9,51%	12,18%	11,65%	8,83%	13,59%	13,16%
- No vida	11,17%	3,47%	5,10%	7,01%	5,41%	7,57%	6,57%	10,61%
Total	13,48%	5,10%	6,52%	7,96%	8,11%	7,88%	8,20%	11,06%
<i>Penetración de seguros (prima % de PIB)</i>								
- Vida	0,41	0,30	0,75	0,23	0,92	0,45	0,43	1,20
- No vida	1,64	0,96	1,39	0,90	1,02	1,33	1,16	1,90
Total	2,05	1,26	2,14	1,13	1,93	1,78	1,59	3,11
<i>Crecimiento en penetración de seguros</i>								
- Vida	14,26%	3,94%	4,88%	2,99%	2,58%	1,19%	4,98%	4,20%
- No vida	-0,12%	-3,78%	0,66%	-1,75%	-3,16%	0,01%	-1,51%	1,89%
Total	1,95%	-2,27%	2,02%	-0,88%	-0,68%	0,30%	0,00%	2,29%
<i>Densidad de seguros (prima per cápita en USD)</i>								
- Vida	38,43	17,95	25,66	8,04	21,16	5,28	17,25	175,52
- No vida	154,07	58,57	47,60	31,18	23,38	15,67	47,11	247,45
Total	192,50	76,52	73,26	39,22	44,54	20,95	64,36	422,97
<i>Crecimiento en densidad de seguros</i>								
- Vida	25,26%	11,37%	9,05%	9,43%	8,67%	4,14%	11,33%	11,73%
- No vida	9,50%	3,10%	4,66%	4,38%	2,59%	2,93%	4,45%	9,22%

	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	CAFTA-DR (promedio)	América Latina (promedio ASSAL)
Total	11,77%	4,73%	6,07%	5,31%	5,22%	3,23%	6,05%	9,66%
<i>Índice Herfindahl</i>								
- Vida	8.799	1.674	960	1.103	1.471	2.563	2.762	2.182
- No vida	8.290	1.507	961	1.581	1.703	2.215	2.710	1.826
<i>Indicadores de desarrollo</i>								
Vida a total	20,0%	23,5%	35,0%	20,5%	47,5%	25,2%	26,8%	50,4%
Automóvil a no vida	39,0%	38,8%	19,3%	28,7%	33,0%	46,7%	34,3%	35,0%
<i>Mezcla de productos</i>								
Propiedad	18,7%	43,8%	30,2%	25,6%	46,1%	36,9%	33,6%	24,6%
Construcción e ingeniería	0,0%	0,0%	n/a	3,7%	6,9%	4,5%	3,0%	5,1%
Automóvil	39,0%	38,8%	19,3%	28,7%	33,0%	46,7%	34,3%	35,0%
Riesgo del trabajo	30,6%	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	30,6%	19,6%
Responsabilidad civil	2,6%	0,0%	0,0%	2,1%	3,0%	2,4%	1,7%	3,7%
Garantía, Bonos y Crédito	0,4%	3,7%	3,5%	4,9%	3,3%	4,6%	3,4%	5,0%
Misceláneos	6,9%	8,7%	25,4%	1,6%	1,7%	1,2%	7,6%	7,8%
Marino, Aviación y Tránsito	1,9%	5,0%	0,0%	6,8%	6,0%	3,7%	3,9%	5,3%
Accidente Personal y Salud (No vida)	n/a	n/a	21,5%	26,6%	n/a	n/a	24,1%	19,4%
<i>Experiencia de relación de reclamos</i>								
- Promedio Grupo Datos No Vida	49,60	55,83	33,63	63,29	63,13	33,75	50,03	54,70
- Coeficiente de Variación	0,161	0,949	1,206	0,249	1,339	0,163	0,665	0,404

Fuente: AXCO, Cálculos de personal del Banco Mundial.

Nota: Todas las tasas de crecimiento cubren los últimos cinco años disponibles a 2012 y se expresan en porcentajes por año. Los promedios de CAFTA-DR son la proporción promedio de la línea de productos; como esto aplica solo a países que tienen dicha línea reportada en el grupo de datos, no suma un 100 por ciento.

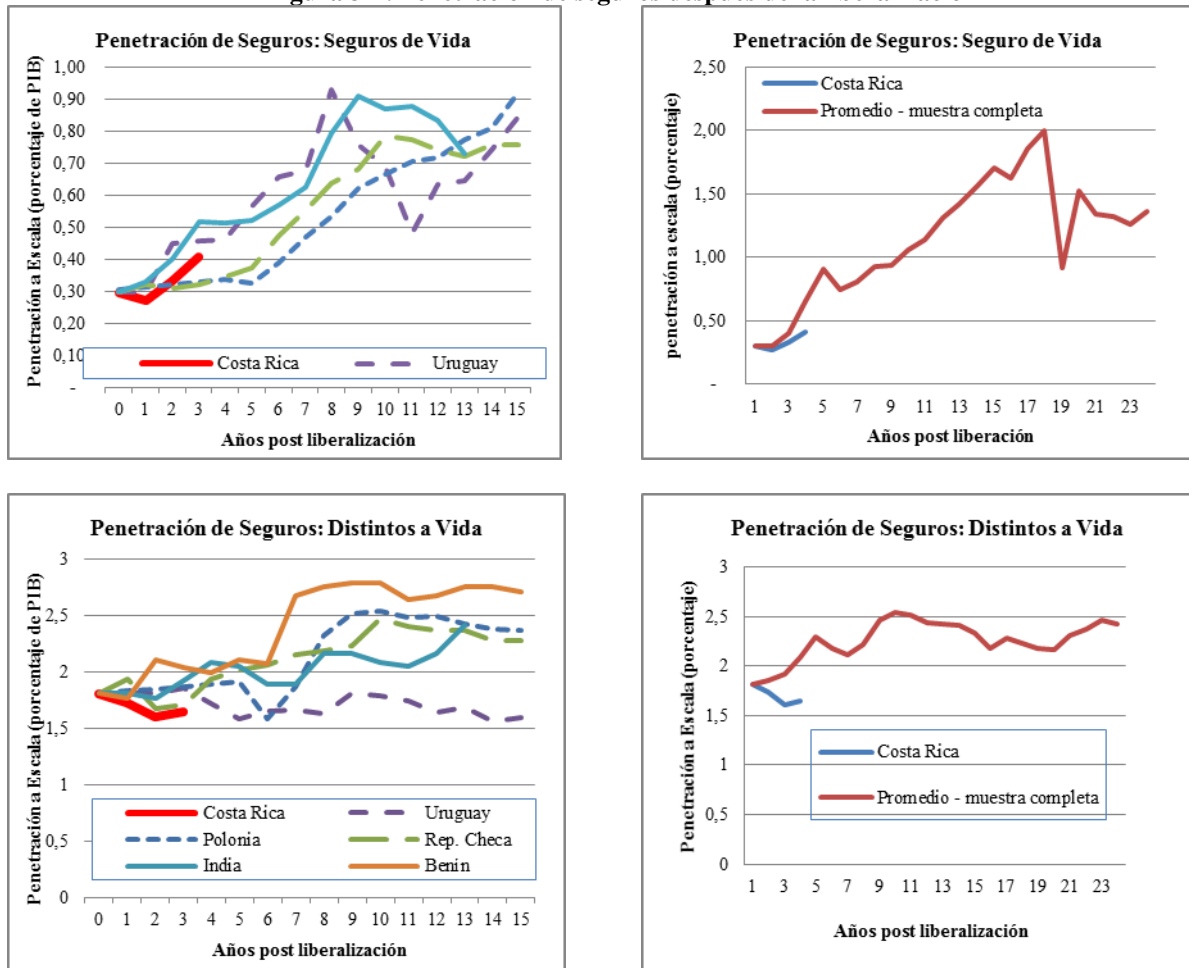
3.5 INTERPRETACIÓN DE ACONTECIMIENTOS RECIENTES

La experiencia de otros países con liberalización puede ofrecer indicios de la dirección que podría tomar el sector de seguros en Costa Rica. Varias comparaciones han sido elaboradas con base en métricas de desarrollo de mercado y participación de mercado, comparándolas con mercados que de manera similar se han abierto luego de un monopolio obligatorio. Donde sea necesario, los valores de apertura están estandarizados donde es necesario, para asegurar una comparación significativa con la posición inicial de Costa Rica. Las figuras muestran una serie de países para resaltar el rango de posibles resultados y consistencia de las tendencias en todo el grupo de datos. Por aparte, y para clarificar, se muestra la posición de Costa Rica contra el promedio de todos los países en el grupo de comparación.

Al igual que muchos países, Costa Rica ha visto una liberalización gradual de líneas de productos e históricamente ha tenido un sector de seguros personales relativamente débil. El mercado de Costa Rica ya ha visto un aumento en la penetración de seguros personales, pero la experiencia de otros países sugiere que podría haber un considerable camino por delante para el crecimiento real. Si Costa Rica sigue un camino similar, entonces el sector de seguros personales se podría esperar que continúe creciendo por

encima de la tasa del PIB por un periodo extenso y volverse sustancialmente mayor en términos reales. Las tendencias sugieren que el sector podría crecer de un 0,3 por ciento del PIB a cuatro veces ese tamaño en 15 años. Los productos generales tienden a seguir más de cerca el PIB, dada la necesidad de asegurar actividades económicas fundamentales en la jurisdicción.

Figura 3-2. Penetración de seguros después de la liberalización³⁹



Fuente: AXCO, cálculos de personal del Banco Mundial.

Según se esperaba, el INS ha intentado defender su posición en el mercado, mientras que los nuevos participantes se centran en la innovación de productos y servicios para atraer a clientes y explorar nuevos segmentos de mercado. Direcciones estratégicas sensatas al momento de la liberalización indicarían que el INS buscaría mantener el impulso en el mercado en productos clave en vez de desarrollar iniciativas nuevas donde tiene experiencia limitada. Al mismo tiempo, se necesitaba mejorar sus procesos operativos y administrativos y realinear sus prioridades de negocios.⁴⁰ Nuevos actores se han sentido atraídos al naciente sector de seguros personales, donde el INS había demostrado menor capacidad y actores extranjeros han buscado apalancar su experiencia técnica en distribución y productos innovadores. Aunque se podría esperar que la participación de mercado del INS se reduzca, el

³⁹ Para el caso de Costa Rica, los seguros de vida corresponden a personales que incluye seguros de vida, accidentes, y salud) mientras que los seguros de no vida corresponden a seguros personales.

⁴⁰ Por ejemplo, el INS separó el servicio de combate de incendios operado anteriormente. También anunció que vendería su operadora del fondo de pensiones en junio de 2012 para fusionarla con BCR Pensiones, una operación del Banco de Costa Rica.

aumento en el tamaño del mercado total ayudaría a su vez al INS, siempre que pueda crecer en sus niveles absolutos de prima y cubrir su estructura de costos fijos.

Todas estas tendencias aparecieron después de la liberalización, como era de esperar. La participación de mercado del INS ha caído a cerca del 90 por ciento. El crecimiento de primas en el mercado ha significado que las primas del INS han crecido un 6,3 por ciento por año durante los últimos cuatro años y se encuentra en 2012, en CRC 429 mil millones. Los nuevos actores han sido más agresivos en el sector de seguros personales.

Recuadro 3-1. Comparación con República Checa, Uruguay y Polonia

Previo a la introducción de las reformas legislativas en 1994, el mercado uruguayo operaba como un monopolio a través del Banco de Seguros del Estado (BSE). Una excepción se daba en los casos donde se habían incorporado aseguradoras y seguros antigüedad antes de introducirse el monopolio, especialmente en seguros marítimos y de carga. Una vez liberalizado, las indemnizaciones laborales, los bonos y los seguros de salud para funcionarios del sector público siguieron en la cartera del BSE. El seguro obligatorio de automóviles contra daños a terceros fue introducido en 2009.

Entre 1948 y 1989, el sector de seguros en Polonia operó como monopolio controlado por la estatal PZU (negocio doméstico) y WARTA (reaseguros y seguros de divisas fuertes). Después de 1989, ambas compañías permanecieron activas en el mercado liberalizado y fueron parcialmente privatizadas en 1999.

En la República Checa, Ceska Pojistovna perdió su monopolio en 1989. Sin embargo, no tuvo competidor sino hasta 1993; más aún, no perdió su condición de monopolio en aviación hasta 1997 y retuvo su monopolio sobre seguros de automóviles hasta 2000.

Tabla 3-7. Estadísticas comparativas para Costa Rica, Polonia y Uruguay⁴¹

	Costa Rica	República Checa	Polonia	Uruguay
Superficie (Kilómetros Cuadrados)	51.100	78.864	312.683	176.215
Población en 2012 (millones)	4,80	10,50	38,10	3,38
PIB 2012 (millones USD)	45.108	195.657	489.235	47.777
Seguro vs PIB 2012				
- Seguros de vida	0,41	1,88	2,30	0,57
- Seguros distintos a vida	1,64	2,13	1,60	1,59
Ratio de Siniestralidad				
- Promedio Grupo Datos Distintos a Vida	49,60		57,53	47,14
- Más reciente	49,24		63,74	49,39
Ratio Gastos – Distintos a Vida				
- Promedio Grupo Datos Distintos a Vida	29,30		33,60	43,20
- Más reciente	27,13		31,97	36,94
Participación de mercado ocupada por seguros de vida	20,0%		58,9%	26,4%
Participación mercado distinto de vida del seguro automóviles	39,0%		56,8%	40,1%

Fuente: AXCO, análisis de personal del Banco Mundial.

Desde la liberalización en estos países, tanto los sectores de vida como distintos a vida han crecido y han evolucionado; además el incipiente sector de seguros personales ha sido más dinámico. El seguro de vida como proporción de la prima total prácticamente se ha duplicado en los últimos 15 años, del 12 por ciento a más del 26 por ciento en Uruguay; y del 34 por ciento a poco menos del 60 por ciento en Polonia. Durante un mismo periodo, el sector distinto a vida se ha convertido en menos dependiente del seguro de automóviles, de casi un 45 por ciento de prima distinta a vida a 40 por ciento en Uruguay y del 71 por ciento a 57 por ciento en Polonia: reflejando una creciente innovación en productos y diversificación que satisface mejor las necesidades de la economía real.

Aunque la participación de mercado de las anteriores aseguradoras en monopolio ha caído constantemente, estas aseguradoras han visto un crecimiento constante en primas cada año desde la liberalización. La excepción se ha dado durante eventos de crisis económicas, e incluso durante esas crisis las primas cayeron solo marginalmente. Al inicio, el BSE suscribía cerca del 10 por ciento de las primas totales como seguro de vida y un 90 por ciento como seguros distintos a los de vida, similar al INS. El seguro de vida ahora ha crecido a más del 25 por ciento de la prima bruta suscrita de BSE. En los últimos 15 años las primas de seguros de vida para el BSE han crecido a 17,6 por ciento por año y las primas de seguros distintos a los de vida han crecido un 9,7 por ciento por año. Las primas de seguros de vida de las dos antiguas aseguradoras en monopolio en Polonia han crecido un 10,1 por ciento por año durante los últimos 15 años y las primas totales crecieron un 6,5 por ciento por año.

Comparaciones con otros países sugieren que muchos indicadores en Costa Rica están evolucionando a un ritmo similar (Figura 3-3). La caída en participación de mercado del INS está en

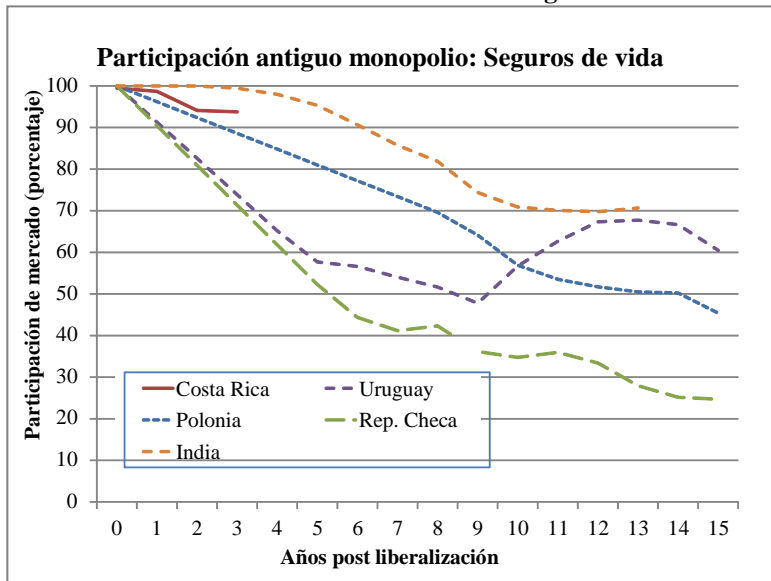
⁴¹ Para el caso de Costa Rica, los seguros de vida corresponden a personales que incluye seguros de vida, accidentes, y salud) mientras que los seguros de no vida corresponden a seguros personales.

general alineada con las experiencias de otros países y se puede esperar que continúe durante un buen número de años.

La participación del INS en el mercado de seguros personales se ha mantenido ligeramente mejor que lo esperado. Una explicación de ello podría ser la dinamización del concepto general de seguros personales. Otra podrían ser los esfuerzos agresivos del INS por involucrarse con redes de distribución (tanto tradicionales como innovadoras). También, nuevos participantes en Costa Rica podrían ser menos innovadores ya que, según métricas mundiales, no son aseguradoras grandes. Como resultado, los nuevos participantes podrían no estar compitiendo de manera tan efectiva como sus pares en otros mercados.

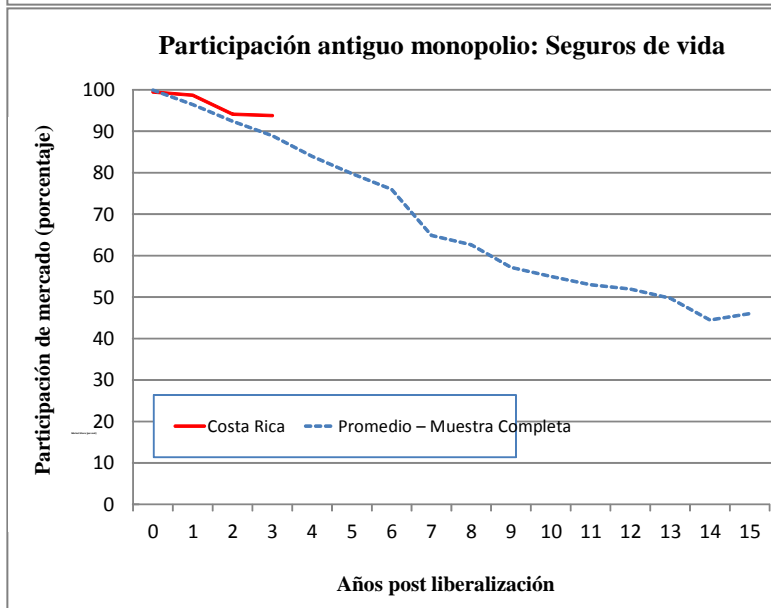
Figura 3-3. Ritmo y dirección de la liberalización sobre participación de mercado:

Costa Rica sigue un sendero usual



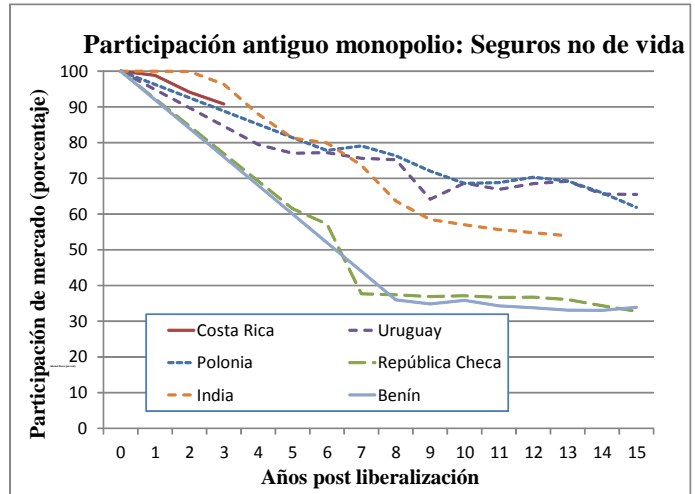
La antigua aseguradora bajo monopolio naturalmente mira una reducción en la participación de mercado, pero el proceso es más evolucionario que revolucionario.

En todo caso, los niveles de primas para la antigua aseguradora en monopolio crecieron con fuerza a pesar de la caída en participación debido a las tasas de crecimiento en general del mercado.

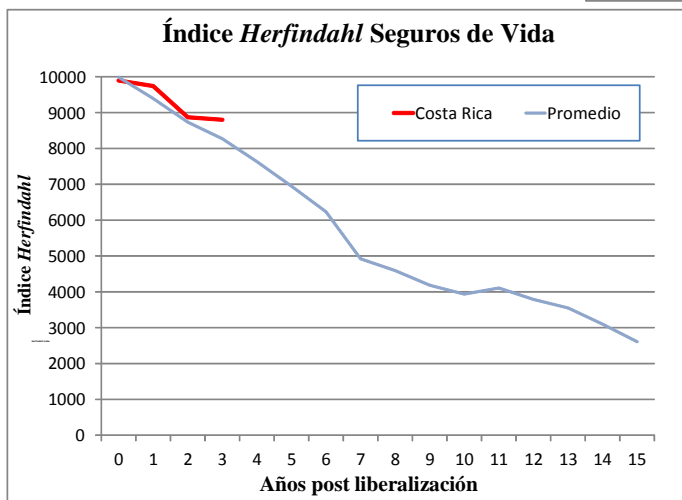
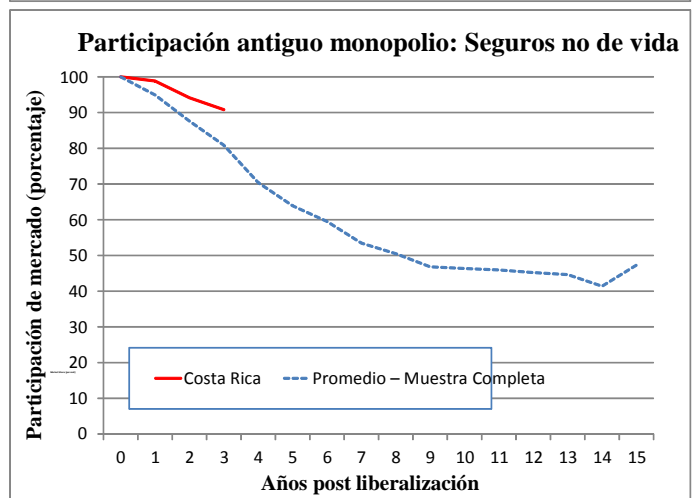


La participación del INS es consistente con la experiencia comparativa en otros mercados hasta ahora.

La experiencia de Costa Rica es similar a aquella de otros mercados, particularmente en el sector más grande de seguros generales. Se puede esperar que la participación de mercado del INS se reduzca constantemente con el tiempo.

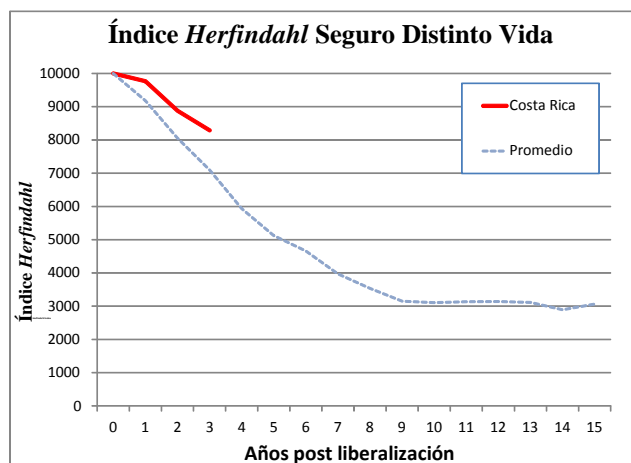


El INS ha excedido las expectativas de retener participación del mercado en el segmento distinto a vida.



Consistente con el realineamiento de las participaciones en el mercado, se espera que las métricas de Herfindahl caigan a lo largo de un período de diez a 15 años antes de estabilizarse y alcanzar una etapa madura.

Costa Rica ha entrado en la fase de transición medida por el Índice Herfindahl en línea con las expectativas.



Fuente: AXCO, cálculos de personal del Banco Mundial.

La liberalización y las tendencia en Costa Rica están bastante alineadas con lo que podría esperarse dadas las experiencias de otros países. Nuevos participantes buscan competir e innovar y la operadora principal está buscando defender su participación de mercado y encarar nuevos retos. La experiencia de Costa Rica, y su ritmo de cambio, está alineada con otros países. Sin embargo, en cada métrica, los valores de Costa Rica sugieren que su experiencia ha sido ligeramente conservadora, indicando el potencial de un ritmo de cambio un poco más rápido. En todo caso, los indicadores del país y sus tendencias hasta el momento apuntan hacia reducciones continuas en la participación de mercado del INS así como hacia el crecimiento y el desarrollo del sector.

3.6 PERSPECTIVAS

El sector de seguros ya está mostrando beneficios a través de un mejor desempeño operativo, crecimiento, innovación de productos, eficiencia, y está contribuyendo más a la economía real. Una gama de productos más diversa, la cual es más asequible y ofrece un mayor valor para los clientes, probablemente esté ayudando a aquellos en la economía real a manejar mejor los riesgos. Los productos están ofreciendo un mejor valor por el dinero. Los activos de seguros están creciendo en tamaño, permitiendo a las aseguradoras adquirir más relevancia como inversionistas institucionales.

Con el paso del tiempo, el sector de seguros debe continuar su camino hacia un perfil completamente determinado por el mercado. Consistente con las experiencias observadas en otras jurisdicciones, el proceso de liberalización tiene un largo camino por recorrer. Hasta el momento los desarrollos han estado alineados con las expectativas, pero podrían ser impulsados por esfuerzos continuos para asegurar un entorno apropiado que apoye la innovación y el desarrollo que ya está en marcha.

Al igual que en todos los mercados, el desarrollo del sector se verá influenciado por el ambiente operativo, incluyendo las condiciones económicas en Costa Rica y en todo el mundo, y por las tendencias en precios mundiales de reaseguros. Se espera que una supervisión diligente y las precondiciones sólidas para el desarrollo del mercado; así como las intervenciones dirigidas a apoyarlas, se mantengan relevantes.

Las recomendaciones que derivan de esta evaluación son limitadas, ya que se puede esperar que gran parte de la ventaja futura ocurra sin interferencias gubernamentales o de políticas. Habiendo dicho eso, sin embargo, valdría que los formuladores de políticas consideren que:

- La liberalización de los seguros obligatorios de automóviles y de riesgos del trabajo probablemente requieren de la atención específica de la SUGESE, particularmente con respecto a estadísticas adecuadas para la fijación de precios y el aprovisionamiento, y arreglos para atender casos que involucran a conductores o patronos no asegurados o no identificados.
- La expansión del INS hacia nuevas líneas de negocios y nuevas jurisdicciones debe proceder con cautela y puede beneficiarse de aprender de las lecciones de otras entidades que han intentado y fracasado en esfuerzos similares.
- Seguir desarrollando las capacidades de supervisión debe ser una prioridad constante conforme el personal de la SUGESE continúe creciendo en sus papeles de supervisión.

La fase inicial de la liberalización en el sector de seguros ha sido positiva, pero aún quedan por capturar plenamente todos los beneficios. Conforme continúa el proceso, se alcanzarán los beneficios de una industria más efectiva, capaz de satisfacer las necesidades de la economía real y de mejorar el bienestar de todos los costarricenses.

CAPÍTULO 4: TELECOMUNICACIONES Y EL FIN DE OTRO MONOPOLIO⁴²

4.1 INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

El CAFTA-DR provocó un cambio significativo en el sector de telecomunicaciones. Para la liberalización del mercado de telecomunicaciones fue necesario una nueva ley, un nuevo regulados con plena funcionalidad y un ajuste al nuevo entorno del proveedor del monopolio existente, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Antes de la liberalización, había una enorme demanda no satisfecha de servicios de telefonía móvil, los precios de acceso a internet eran muy altos y existía una oferta limitada en el sector.

El mercado ha mostrado reducciones extraordinarias en precios y crecimiento en acceso después del CAFTA-DR. La competencia ha llevado a una mayor oferta de servicios, una caída drástica en los precios de acceso a internet, y el mercado ha reaccionado positivamente adquiriendo los nuevos servicios. Los nuevos actores de mercado se han establecido y compiten activamente con el ICE que a su vez ha generado sus propias estrategias de competencia. Todos los indicadores demuestran que después de la liberalización del sector, Costa Rica está bien posicionada en comparación con países latinoamericanos de similar PIB per cápita. Los consumidores hoy pueden adquirir una línea celular de inmediato, sin las largas esperas que abundaban antes de la liberalización. La contribución del sector de telecomunicaciones al PIB se incrementó sustancialmente. Por último, el sector ha contribuido con el crecimiento económico del país atrayendo grandes flujos de IED, y beneficiando a los consumidores debido a la reducción de precios y al mayor acceso a internet y líneas celulares.

Sin embargo, al igual que en cualquier liberalización del sector de telecomunicaciones, continúan existiendo algunos retos. En Costa Rica, estos retos se deben en parte al hecho de que el gobierno sigue siendo propietario de la operadora más grande de telecomunicaciones, lo cual no es típico en la mayoría de los países latinoamericanos. Existen cuatro retos importantes: liberalizar las tarifas para permitir suficiente inversión, ampliar el acceso al espectro para mejorar el servicio, facilitar la utilización infraestructura compartida y la emisión de permisos municipales, y asegurar el acceso universal replanteando las actividades del Fondo Nacional de Telecomunicaciones—FONATEL.

Este capítulo presenta un resumen de los cambios legislativos más importantes, así como una descripción de las **tendencias de acceso comparadas con tendencias internacionales, y un análisis de precios y calidad de servicio.** Finalmente, se incluyeron algunas conclusiones y recomendaciones de políticas en la sección final.

4.2 DESARROLLOS LEGALES Y NORMATIVOS

El CAFTA-DR estableció para Costa Rica la obligación de liberalizar su mercado de telecomunicaciones.⁴³ Costa Rica asumió el compromiso de abrir el mercado de las telecomunicaciones, permitiendo a los proveedores competir, mediante la tecnología de su elección, en la prestación de servicios de red privada, de internet y móviles inalámbricos. El CAFTA - DR incluyó disposiciones dirigidas a evitar toda práctica anti-competitiva y brindar un trato razonable y no discriminatorio para acceso a sistemas de cable submarino. Además, el CAFTA-DR incorporó obligaciones relativas al

⁴² Este capítulo fue preparado por Eloy Vidal (consultor).

⁴³ Consultar el Anexo 13 “Compromisos específicos de Costa Rica relativos en materia de Servicios de Telecomunicaciones” del CAFTA -DR.

establecimiento de un nuevo regulador independiente, y disposiciones de transparencia para los acuerdos de interconexión y los procedimientos para la concesión de permisos y autorizaciones. Además, se establece que los procedimientos para la asignación y uso de recursos escasos, tales como frecuencias, deben ser objetivos, oportunos, transparentes y no discriminatorios; y que la interconexión entre proveedores públicos de telecomunicaciones debe ser no discriminatoria y orientada en el costo.

En el 2008, la nueva ley de telecomunicaciones estableció los mecanismos necesarios para la liberalización. La Ley General de Telecomunicaciones No. 8642 fue publicada en junio del 2008. La ley abolió el monopolio del ICE en el sector de las telecomunicaciones y permitió la entrada de empresas privadas al mercado. La misma ley estableció el nuevo regulador, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL). La SUTEL inició operaciones en enero del 2009 con el mandato de disipar las prácticas monopolísticas,⁴⁴ fijar tarifas estableciendo precios máximos para estimular la competencia y la eficiencia, y regular la interconexión de operadores de redes con base en tarifas orientadas al costo.

La ley asignó al Poder Ejecutivo la responsabilidad de planificar y administrar el espectro radioeléctrico y de adjudicar nuevas bandas de frecuencia. Los operadores podían obtener acceso al mercado por medio de: (a) *Concesiones*, para servicios de uso comercial que requieren del uso de espectro radioeléctrico, otorgado mediante concurso público; (b) *Autorizaciones*, para servicios de redes comerciales o privadas que no requieren espectro, otorgadas mediante solicitud directa a la SUTEL; y (c) *Permisos*, para servicios de emergencia o de radionavegación, no comercial, oficial, otorgados por medio de SUTEL. Además, con el objetivo de cumplir con la meta de acceso universal y reducir la brecha digital, se creó FONATEL. Este fondo financia proyectos prioritarios con recursos que asigna la SUTEL provenientes de una contribución obligatoria que aportan los operadores⁴⁵, así como del cobro de multas, donaciones e intereses generados por sus propios recursos.

Se emitió normativa sobre espectro, privacidad y numeración.⁴⁶ La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos - ARESEP - emitió normativas que definieron la metodología para fijar las tarifas. SUTEL inicialmente fijaría tarifas hasta que las condiciones permitieran una competencia efectiva en un mercado específico, en cuyo momento los operadores quedarían libres para fijar sus propias tarifas.⁴⁷ Para la determinación inicial, SUTEL debía usar una metodología de topes de precios basada en costos incrementales a largo plazo (*long-term incremental costs* - LRIC).⁴⁸ Desde que se aprobó esta regulación, SUTEL ha mantenido todas las tarifas iniciales en el mismo nivel que fue aprobado por la ARESEP en el 2006.⁴⁹ SUTEL aún no ha declarado competencia efectiva en ningún mercado. Esta decisión tendrá un importante impacto en los operadores, tal y como se analizará en la siguiente sección.

⁴⁴ Consultar los Artículos 49 a 61 de la Ley de Telecomunicaciones.

⁴⁵ Esta contribución es fijada por la SUTEL, y deberá ser entre 1,5% y 3,0% de los ingresos brutos del operador.

⁴⁶ *Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones*, No. 34765, *Plan Nacional de Atribución de Frecuencias*, No. 35257 y sus reformas en 2010 (No. 35866) y 2011 (36754), *Reglamento sobre Medidas de Protección de la Privacidad de las Comunicaciones*, No. 35205, y *Plan Nacional de Numeración*, No. 35187.

⁴⁷ La normativa confirma el Artículo 50 de la Ley de Telecomunicaciones que estipula estos principios para fijar tarifas y elabora la metodología para el establecimiento de tarifas.

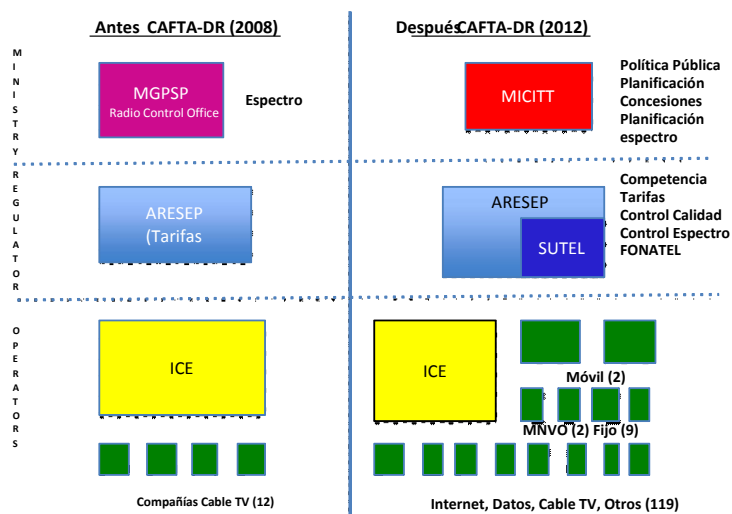
⁴⁸ Para el cálculo de LRIC, esta regulación indicaba la fórmula que se debía utilizar y definía sus elementos principales. En concreto, la tasa de retorno de la inversión no deberá ser menor al promedio nacional o internacional en mercados comparables. Los mercados comparables se definen usando criterios tales como: extensión geográfica, número de usuarios, cantidad de operadores que brindan servicios e ingreso promedio de usuarios.

⁴⁹ La fijación de tarifas de ARESEP del 2006 es RRG-5957-2206 del 25 de setiembre del 2006. La simplificación de tarifas de SUTEL eliminó algunos de los niveles de la estructura anterior, pero dejó la mayoría de las tarifas básicas intactas: RCS-121-2012 del 30 de marzo del 2012.

La ley también afectó las transmisiones de radio y televisión así como el espectro de radiofrecuencia. Se modificó la Ley de Radio,⁵⁰ y a través de una disposición transitoria⁵¹ se exigió a los concesionarios públicos y privados de bandas de frecuencia reportar al Poder Ejecutivo el uso de cada una de ellas. De esta forma, el Poder Ejecutivo podría solicitarles devolver las bandas de frecuencia que era necesario reasignar. Sin embargo, el gobierno aún no ha completado esta reasignación. El ICE sigue teniendo la mayor parte de las bandas de frecuencia móviles, lo cual supone una ventaja competitiva.

En 2008, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva ley que introdujo importantes cambios en la estructura del sector (Figura 4-1). La denominada “Ley del ICE”⁵² definió inicialmente al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones - MINAET como el responsable del sector, agregando un nuevo Vice-ministerio de Telecomunicaciones. Esto puso al MINAET a cargo de la formulación de políticas públicas, de la planificación y de la adjudicación de concesiones para el sector, entre otras funciones. En enero del 2013, la administración Chinchilla trasladó este vice ministerio al recién creado Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT). También modificó la ley que regula a la ARESEP⁵³ para que SUTEL formara parte de esa agencia.⁵⁴ Además de las funciones descritas anteriormente, SUTEL está a cargo de la supervisión del uso del espectro de radiofrecuencia, así como de las obligaciones y derechos de usuarios y operadores de telecomunicaciones. La estructura organizativa de SUTEL consta de tres miembros del consejo, que son nombrados por la Junta Directiva de la ARESEP y aprobados por la Asamblea Legislativa por períodos de cinco años.⁵⁵

Figura 4-1. Estructura del sector antes y después del CAFTA-DR



Fuente: SUTEL (2013). El MGPSP es el Ministerio de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública; el MNVO es el operador virtual de red móvil.

⁵⁰ Ley No. 1758 del 19 de junio de 1954. Esta ley regula las transmisiones radiales y televisivas y el espectro de radiofrecuencia. La Ley de Telecomunicaciones reasignó la supervisión del sector al MINAET.

⁵¹ Transitorio IV de la Ley de Telecomunicaciones.

⁵² Ley No. 8660, del 13 de agosto del 2008.

⁵³ Creado por Ley 7593 del 9 de agosto de 1996.

⁵⁴ Artículo 45 de la Ley del ICE.

⁵⁵ Los miembros iniciales fueron nombrados por tres, cuatro y cinco años, con la intención de preservar la memoria institucional de la entidad al mismo tiempo que la desvinculaba del ciclo electoral (cuatro años).

La ley del ICE también eliminó algunas restricciones para permitir a esta entidad competir con empresas privadas en el sector de telecomunicaciones. Esta ley incluyó, entre otras, las siguientes disposiciones: (a) permitió al ICE establecer subsidiarias, nacionales o internacionales y formar alianzas estratégicas con empresas públicas o privadas; (b) restringió concesiones del servicio de telefonía fija;⁵⁶ (c) eliminó las restricciones financieras gubernamentales sobre el ICE; (d) permitió al ICE aumentar su nivel de deuda hasta el 45 por ciento de los activos totales; (e) especificó nuevos procedimientos de contratación;⁵⁷ y (f) otorgó a la junta directiva del ICE la autoridad de manejar la administración de sus propios recursos humanos, incluyendo fijación de salarios y beneficios para su personal. La autorización para que el ICE forme alianzas estratégicas con empresas privadas es especialmente importante porque estas alianzas podrían aportar capital, emprendedurismo y experiencia administrativa para mejorar la competitividad y capacidad del ICE.

4.3 EL INGRESO DE PROVEEDORES PRIVADOS DE SERVICIOS MÓVILES

Los proveedores privados de servicios móviles ingresaron al mercado en noviembre del 2011. Después de un concurso público manejado por la SUTEL, en enero del 2011 el gobierno otorgó dos concesiones de bandas de frecuencia para servicios móviles a la empresa Claro Costa Rica Telecomunicaciones⁵⁸ (Claro), y a Telefónica⁵⁹ (Movistar) (Tabla 4-1). Estas concesiones incluían obligaciones para instalar infraestructura (Mapa 4-1). Los criterios para seleccionar los distritos a cubrir en las fases uno, dos y tres se basaron en cobertura, población y en el índice de desarrollo humano (IDH) (Tabla 4-2). Las empresas tenían que desarrollar sus redes para el Área Metropolitana de San José en un plazo de 12 meses (fase uno), en 36 meses para la fase dos y en 60 meses para la fase tres. Como se puede observar en el mapa, la mayoría del territorio nacional se incluyó en la fase tres. Los distritos que no fueron incluidos tienen muy baja densidad de población, son montañosos o están ubicados en reservas nacionales.

Tabla 4-1. Concesiones para servicios de telecomunicaciones móviles (en US\$)

Concesionario	Precio Pagado	Banda	Segmento	Ancho de Banda, MHz
Claro	\$75 millones	1800 MHz	C	2 X 5
			D	2 X 15
		2100 MHz	C	2 X 5
			D	2 X 10
Movistar	\$95 millones	850 MHz	E	2 X 5.3
		1800 MHz	E	2 X 10
		2100 MHz	E	2 X 10 MHz

Fuente: SUTEL.

Claro y Movistar tuvieron retrasos para instalar sus sistemas debido a la lenta aprobación de los permisos de construcción de torres por parte de las municipalidades. A pesar de que este problema se resolvió parcialmente el 16 de noviembre del 2011 por un fallo de la Sala Constitucional,⁶⁰ algunas municipalidades retrasaron el otorgamiento de los permisos, argumentando que primero tenían que emitir

⁵⁶ La Ley especifica este servicio como "de conmutación de circuito", o servicio "básico" y limita esta restricción al Ejecutivo, ya que autoriza al Congreso a otorgar concesiones de servicio básico.

⁵⁷ Los nuevos procedimientos tenían por objeto agilizar el proceso de compras.

⁵⁸ Una subsidiaria de América Móvil de México opera con el nombre comercial de Claro.

⁵⁹ Una subsidiaria de Telefónica de España opera con el nombre comercial de Movistar.

⁶⁰ *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ("Sala IV")*, Resolución No. 015763 – 2011 del 16 de noviembre del 2011. La Corte rechazó una apelación de un ciudadano contra una decisión de la Municipalidad de Goicoechea de otorgar un permiso para construcción de una torre en esa municipalidad, con base, entre otras cosas, en la prevalencia del interés público en la instalación de infraestructura de telecomunicaciones por encima del interés de la entidad.

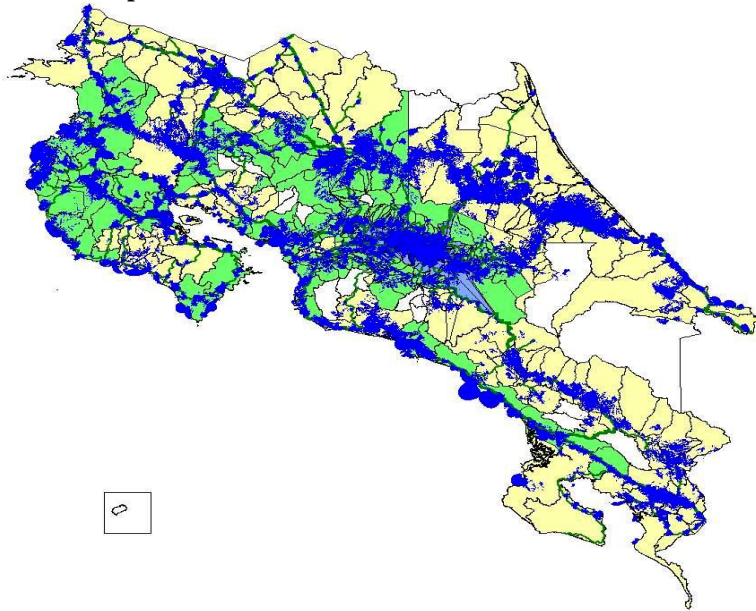
la normativa de construcción de torres. Por ejemplo, al momento en que se estaba redactando el presente informe, Claro no había obtenido los permisos de ocho municipalidades.⁶¹

Tabla 4-2. Fases y criterios para concesiones de celular en Costa Rica

Fase	Meses	Color en mapa	Criterios para selección de distritos			Número de distritos	Rutas (P-Primaria S – Secundaria)
			Cobertura del titular	Población	Índice de Desarrollo Humano		
1 - GAM ⁶²	12		= Titular	>= promedio GAM	>=promedio GAM	132 (28%)	GAM: P,S
2 - Resto ⁶³	36		= Titular	>= promedio de país	>= promedio de resto	185 (40%)	resto: P
3 – Resto	60		= Titular	>= promedio de país	todos	128 (27%)	resto: S
4- No cubierto						21 (5%)	
Señal alta ⁶⁴						466 (100%)	

Fuente: Anexo A de SUTEL (2010).

Mapa 4-1. Plan de Desarrollo de Cobertura Celular



Fuente: Figura 4 del Anexo A de SUTEL (2010).

Debido a las dificultades para obtener los permisos de construcción, los proveedores privados de servicios móviles tuvieron que solicitar una ampliación para completar la fase uno de sus planes de

⁶¹ Fuente: entrevista con Víctor García, Director de Regulación para Claro, 14/8/2013.

⁶² GAM quiere decir Gran Área Metropolitana, tal y como fue definido por PRUGAM e incluye distritos en las provincias de San José, Cartago, Heredia y Alajuela.

⁶³ Resto del País.

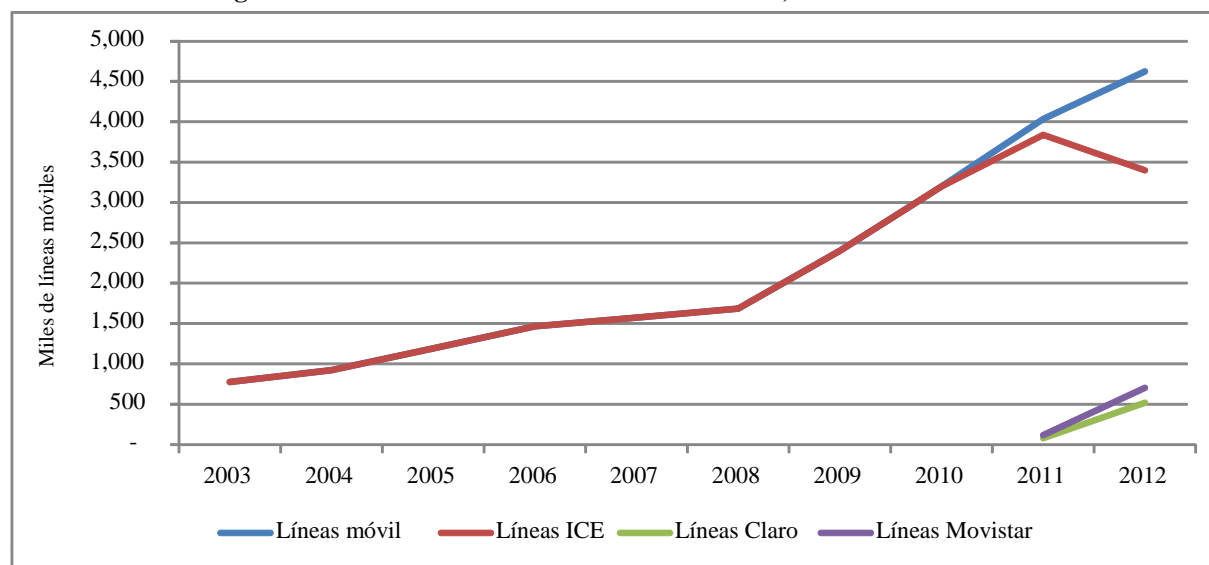
⁶⁴ La intensidad de la señal debe ser superior a -75 dBm en esas áreas.

despliegue de red (“roll out plan”). (Tabla 4-2). SUTEL otorgó una prórroga hasta principios de febrero del 2014. A pesar de estas dificultades, Claro y Movistar pudieron ampliar su cobertura a casi el 90% de la cobertura de la fase tres.⁶⁵ Las empresas instalaron antenas en edificios, letreros y otras estructuras existentes. Utilizaron incluso instalaciones portátiles en vez de torres para brindar cobertura. Estas prácticas dieron como resultado una ampliación de la cobertura a casi todo el país en un período de tiempo menor al acordado originalmente en sus contratos. Aunque esto resolvió la necesidad inmediata de brindar servicio, las empresas estaban preocupadas por el cumplimiento de sus obligaciones de cobertura en términos de intensidad de señal, porque estas soluciones, a pesar de ser innovadoras, no parecen proporcionar la misma intensidad de señal que las torres con la altura y ubicación especificadas en los diseños originales de ingeniería.

4.4 LA LIBERALIZACIÓN IMPULSA MEJORAS EN EL ACCESO A SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

Desde el 2009, la cantidad de líneas celulares-móviles aumentó de forma notoria, conforme los operadores ampliaron su infraestructura para cubrir la demanda (Figura 4-2). El ICE lanzó su red 3G y anticipándose a la competencia adquirió un sistema a Huawei.⁶⁶ Este fue el primer sistema móvil nacional de tecnología moderna que permitió a los usuarios conectarse a Internet y reemplazó varios sistemas obsoletos que el ICE tenía en operación. A pesar de que el ICE aumentó significativamente las líneas en comparación con el 2008, perdió participación de mercado en casi un millón de líneas con Claro y Movistar en el 2012.

Figura 4-2. Líneas celulares móviles en Costa Rica, 2003-2012



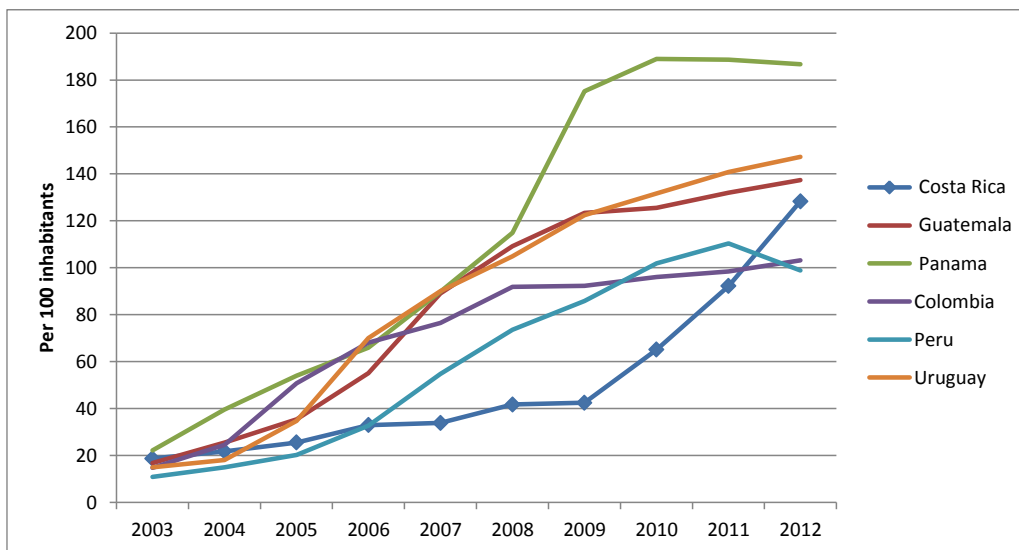
Fuente: Wireless Intelligence, 2013

⁶⁵ Fuentes: Movistar: Entrevista con Juan Pablo Rivera, Director de Regulación, Telefónica de Costa Rica, 13/8/2013 y mapa de cobertura en www.telefonica.cr; Claro: Entrevista con Víctor García, Director de Regulación, Claro, 14/8/2013, y mapa de cobertura en www.claro.cr.

⁶⁶ Costa Rica ingresó tarde a la prestación de servicios de 3G, mientras que la mayoría de otros países en América Latina empezó a ofrecer servicios 3G a inicios del 2000. 3G se refiere a sistemas de tercera generación, capaces de proporcionar comunicaciones de voz y datos a velocidades de banda ancha. 2G son sistemas digitales de baja velocidad de transmisión de voz y datos, mientras que 1G eran sistemas analógicos.

Los niveles de penetración de la telefonía móvil alcanzaron rápidamente los niveles de otros países de la región. A medida que los operadores ampliaron su cobertura para cubrir solicitudes de servicios no satisfechas, los niveles de penetración de telefonía móvil pasaron del 42% en 2008 al 116% en 2012. Actualmente, Costa Rica se sitúa en una posición muy favorable en la región; tiene una mayor penetración que Perú y Colombia, y está cerca de Uruguay y Guatemala.⁶⁷ Hoy en día los consumidores pueden comprar una línea celular de manera inmediata, mientras que antes de la liberalización obtener una línea de celular tomaba meses. Esto es un gran logro que se debe al CAFTA-DR y que benefició a consumidores y empresas.

Figura 4-3. Líneas de celular móvil por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2003-2012



Fuente: Banco Mundial (2013).

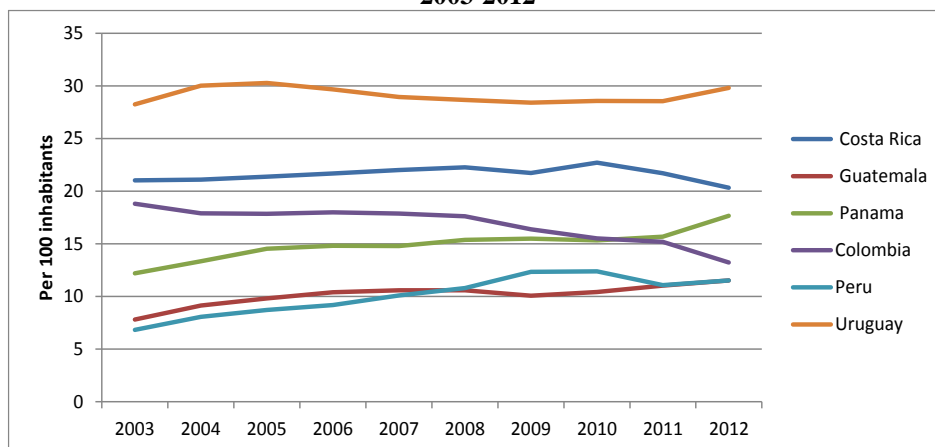
Servicios de telefonía fija

Costa Rica sigue teniendo una alta penetración de telefonía fija. Este es el resultado de la inversión que realizó el ICE durante los años 70s y 80s a través de su programa de servicio universal. Sin embargo, a inicios del 2010, algunos usuarios desconectaron sus líneas fijas, revirtiendo la tendencia creciente del pasado, debido a: (i) reemplazo del servicio de telefonía fija por la línea móvil; y (ii) conforme hay más personas con acceso a internet de banda ancha, la gente prefiere usar VoIP (Voz sobre IP)⁶⁸ para llamar a sus amigos y familia sin costo alguno. Estas tendencias son comunes en todos los países (Figura 4-4). La reducción en el número de líneas fijas en funcionamiento impacta las finanzas del ICE, puesto que el ICE es el único proveedor de servicios de telefonía fija; los ingresos disminuyeron aunque los gastos operativos siguieron aumentando debido a la naturaleza de trabajo intensivo que representa el mantenimiento de la vieja red de cobre.

⁶⁷El alto valor para Panamá revela que los operadores podrían no haber suprimido cuentas inactivas de la base de datos. Esto ocurre frecuentemente cuando los clientes prepago cambian de un operador a otro, pero dejan la antigua línea registrada en la base de datos. Un valor de más del 100% indica que la mayoría de los habitantes tiene una línea, dado que algunos usuarios cuentan con más de una.

⁶⁸ Protocolo de Voz sobre Internet. Permite al usuario que tiene una conexión de Internet hacer llamadas telefónicas usando servicios como Skype, Viber y otros.

Figura 4-4. Líneas telefónicas fijas por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2003-2012



Fuente: Costa Rica: *Estado de la Nación* para 2003-2009 y SUTEL (2013) para los años 2010-2012; otros países: Banco Mundial, 2013.

Internet fijo

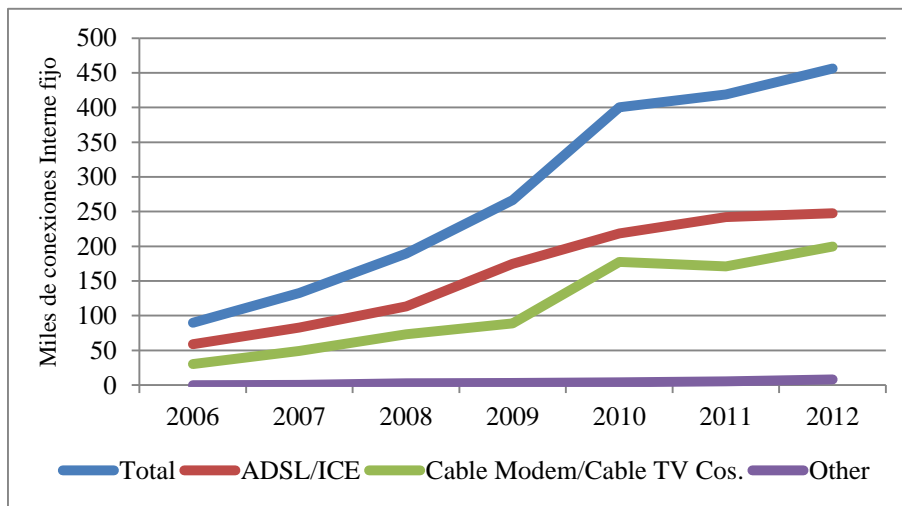
Las conexiones de internet fijo aumentaron exponencialmente (Figura 4-5). Durante el período del monopolio, las empresas de cable fueron obligadas a rentar en su totalidad el acceso de internet a RACSA,⁶⁹ una subsidiaria del ICE que, a su vez, rentaba su capacidad de ancho de banda a proveedores internacionales de cable submarino. Después de la liberalización, la posibilidad de rentar o comprar directamente ancho de banda a los proveedores internacionales permitió a las empresas de cable reducir costos y aumentar capacidad, liberando recursos para invertir en la conexión de más usuarios y ofrecer mayores velocidades de conexión. El ICE respondió aumentando servicios de ADSL⁷⁰ en su amplia infraestructura de cobre. Aunque el ADSL sigue siendo el servicio de acceso preferido, el cable modem suministrado por empresas privadas de cable aumentó significativamente. Después del 2010, el mercado empezó a mostrar saturación, ya que la mayoría de hogares en las áreas urbanas estaban conectados a internet.

Las tasas de penetración a servicios de internet fijo mejoraron de forma notoria. De conformidad con la medida por penetración (líneas por 100 habitantes), en 2006 Costa Rica tuvo una penetración del 2%, siendo la tercera en su grupo (después de Panamá y Uruguay). Para el 2012, la penetración de internet fijo en Costa Rica, aumentó a 9,5%, siendo la segunda más alta (Uruguay tenía 16,6%) y superando a Colombia, Panamá, y Perú.

⁶⁹ Radiográfica Costarricense, S.A.

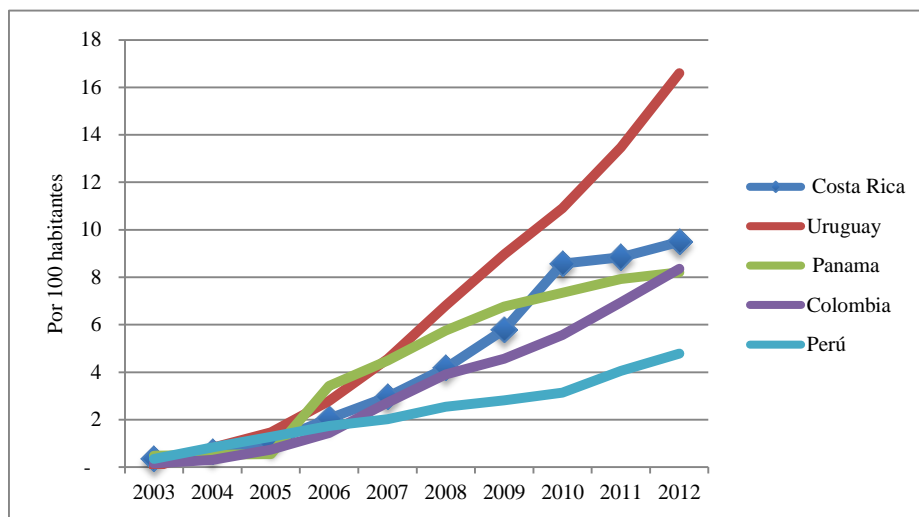
⁷⁰ La Línea de Suscripción Digital Asimétrica usa ancho de banda de cables de cobre por encima de la voz para brindar acceso a Internet.

Figura 4-5. Conexiones de Internet fijo en Costa Rica, 2006-2012



Fuente: Barómetro de CISCO (2009) para 2006-2009 y SUTEL (2013) para 2010-2012.

Figura 4-6. Conexiones de Internet fijo por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2003-2012



Fuente: Banco Mundial, 2013.

Servicios móviles de banda ancha

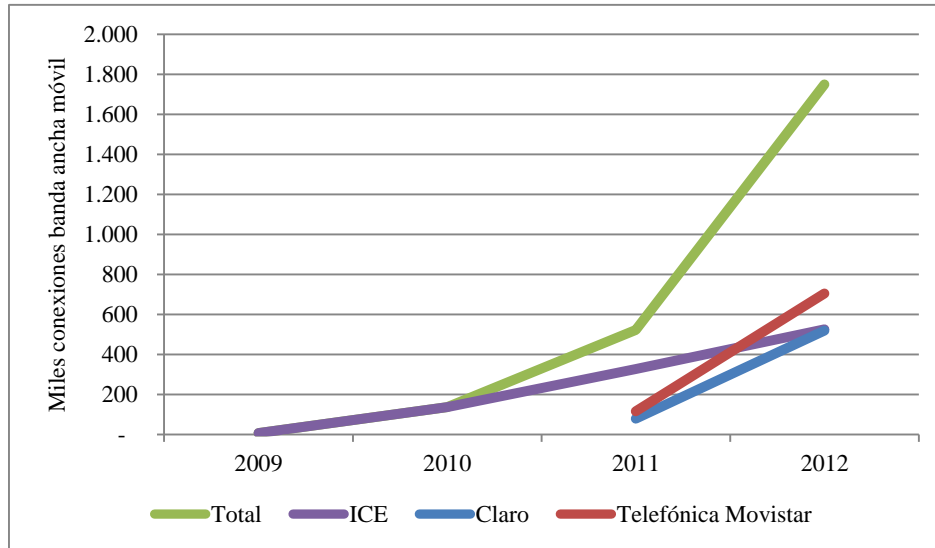
Las conexiones de banda ancha móviles se expandieron rápidamente y las operaciones privadas captaron una gran parte del mercado. Anticipándose a la competencia, el ICE introdujo servicios móviles de banda ancha en el 2009.⁷¹ Claro y Movistar introdujeron banda ancha móvil con la apertura de sus operaciones comerciales y tienen más abonados que el ICE. Los tres operadores usan tecnología 3G (HSPA+), lo cual les permite brindar acceso de banda ancha de velocidad media. Una encuesta reciente indica que el 61% de los abonados usa internet en sus teléfonos móviles, tabletas o PC. En vista de la

⁷¹ El Financiero, “Apatía en ventas de 3G,” 20 de diciembre del 2009.

competencia, el ICE se orientó más al cliente e introdujo una variedad de planes nuevos y de teléfonos inteligentes al mercado, como el iPhone y el Galaxy,⁷² entre otros.

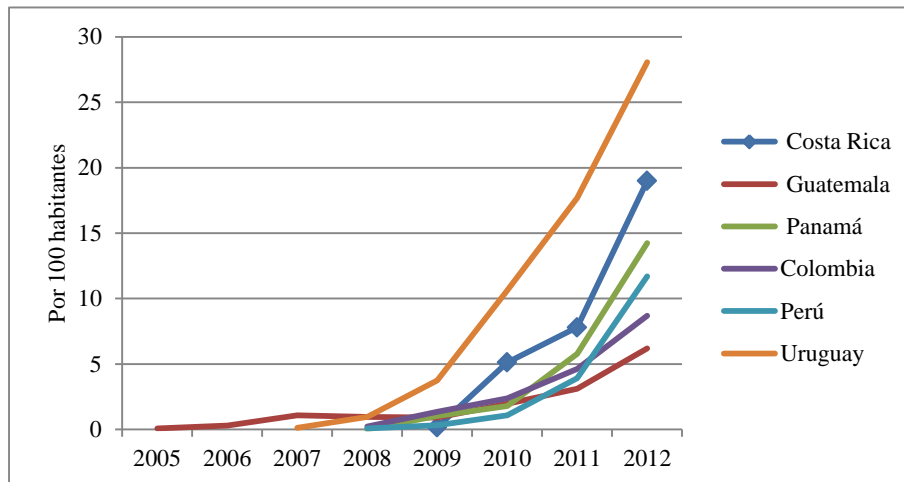
Este rápido crecimiento de las conexiones puso a Costa Rica por delante de muchos países de América Latina en términos de penetración. La penetración de banda ancha móvil de Costa Rica fue de 0,17% en el 2009, la más baja de este grupo (Figura 4-8). Sin embargo para el 2012, era la segunda más alta, con un 20% (Uruguay estaba en 28%) como resultado del crecimiento del mercado en los años posteriores a la aprobación del CAFTA-DR.

Figura 4-7. Conexiones móviles de banda ancha en Costa Rica, 2009-2012



Fuente: Wireless Intelligence, 2013.

Figura 4-8. Conexiones móviles de banda ancha por 100 habitantes, Costa Rica y países seleccionados, 2005-2012



Fuente: Wireless Intelligence, 2013. Los datos de Costa Rica provienen de SUTEL (2013).

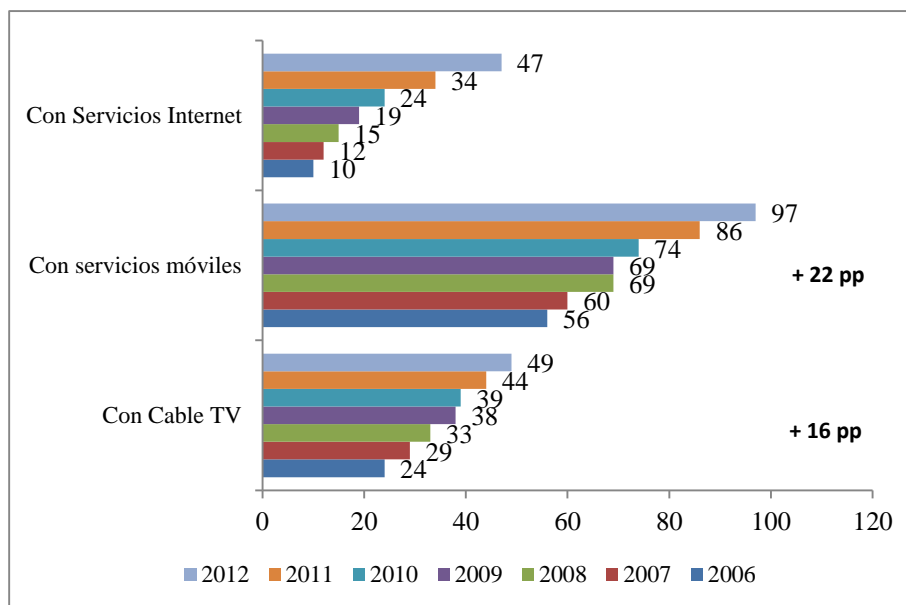
⁷² El ICE introdujo el iPhone el 4 de mayo del 2011. Fuente: El Financiero, “Apple domina en Costa Rica,” 1º de setiembre del 2011.

4.5 ACCESO DE HOGARES A SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES, PRECIOS Y CALIDAD DE SERVICIOS

Costa Rica subió cinco puestos en el Informe Global de Tecnologías de la Información 2013 del Foro Económico Mundial, llegando al lugar 53 de un total de 144 países. Esto se compara favorablemente con el puesto 60 que ocupó el país en 2007 (de 127 países). En América Latina sólo fue superada por Chile (34), Barbados (39), Panamá (46) y Uruguay (52). El informe indica: “Costa Rica, junto con Panamá, sigue siendo el líder en adopción de TIC en Centroamérica y sube cinco puestos en los rankings para llegar al lugar 53. En términos generales, el país continuó sus esfuerzos para desarrollar su muy accesible infraestructura de TIC (6), especialmente en lo que respecta a mejorar su capacidad internacional de ancho de banda de internet (40) que, junto con un sistema educativo de buen funcionamiento (21), da cabida a una sólida disponibilidad global de TIC (33).”

Un número cada vez mayor de hogares está usando servicios de telecomunicaciones en Costa Rica. La proporción de familias con acceso a internet pasó del 10% en el 2006 al 47% en el 2013, lo cual corresponde a una tasa de crecimiento promedio anual del 30% (Figura 4-9). En el mismo período, el 22% de los hogares logró acceso a servicios de telefonía móvil y el 16% a TV por cable. A pesar de que la TV por cable siempre ha sido proporcionada por empresas privadas, la liberalización del acceso a internet aumentó la competencia entre las empresas públicas y las privadas, que comenzaron a ofrecer paquetes de servicios como “double play” (TV e Internet) y “triple play” (voz, TV e Internet).

Figura 4-9. Uso de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica (% de hogares)



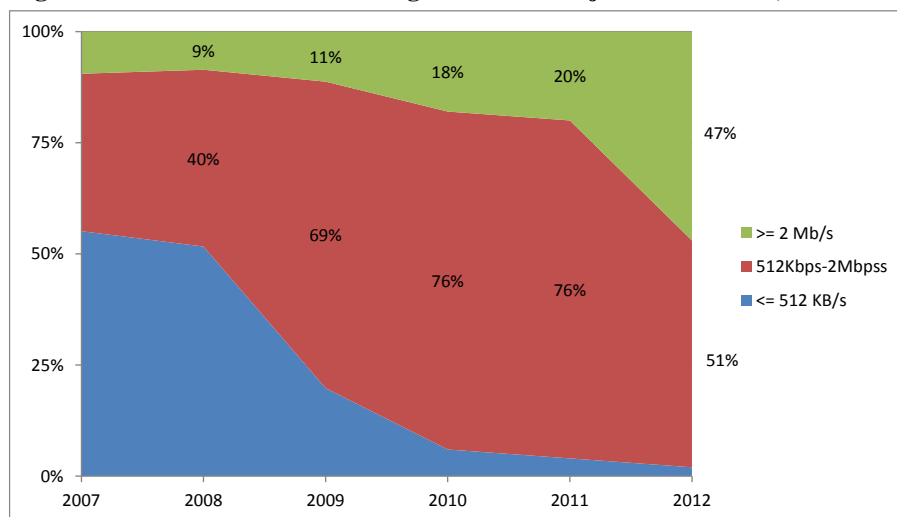
Fuente: MICITT (2013) con datos del INEC.

Servicios de Internet Fijo

Después de la liberalización, los operadores introdujeron ofertas de acceso a internet con mayor velocidad y paquetes combinados. La velocidad de descarga para acceso de internet fijo aumentó significativamente en el período de 2009 a 2012 (Figura 4-10). En el 2008, el 52% de las conexiones eran de menos de 512 KB/s y en el 2012 este nivel de servicio cayó a tan sólo el 2%. Durante el mismo período, conexiones más rápidas de más de 2 Mb/s pasaron del 9% al 53%. Una mayor velocidad de acceso es esencial para una mejor experiencia del usuario y para permitir el uso de servicios como “video

streaming”, videoconferencias e intercambio de archivos grandes. Aunque las velocidades de descarga en Costa Rica siguen estando por debajo de los países de la OCDE, la tendencia hacia velocidades más altas es irreversible. Empresas, especialmente de negocios intensivos en TI como servicios de ayuda (“help desks”) de TI, centros de desarrollo de software, subcontratación, banca y empresas de seguros, consultoría, y muchas empresas que dependen del comercio electrónico o de servicios electrónicos necesitan conexiones más rápidas de internet.

Figura 4-10. Velocidades de descarga de Internet fijo en Costa Rica, 2007-2012



Fuente: Barómetro de CISCO (2009) y SUTEL (2013).

En Costa Rica, los precios de internet son relativamente bajos comparados con otros países (Figura 4-11). Antes del 2006, el ICE ofreció acceso a internet de baja velocidad a precios altos que era muy onerosos para familias de escasos recursos.⁷³ Anticipándose a la liberalización, el ICE redujo los precios del servicio de alta velocidad (*Acelera*) en el 2009. Aunque los precios límite para acceso a internet que se establecieron fueron relativamente altos, la competencia entre el ICE y las compañías de TV por cable redujeron precios y aumentaron velocidades. Los datos del mes de agosto del 2013 indican precios muy por debajo de los precios máximos fijados por la ARESEP y la SUTEL (Tabla 4-3).

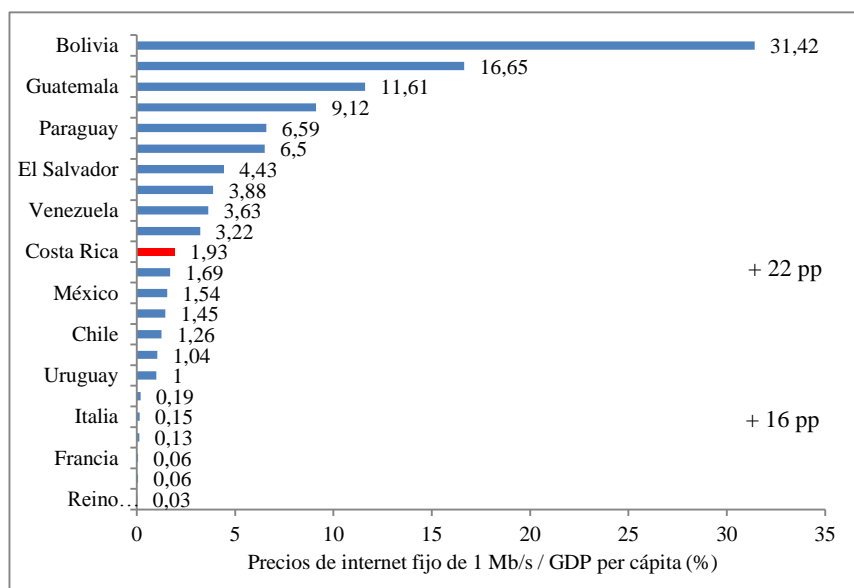
Tabla 4-3. Precios de internet fijo en Costa Rica, US\$ por mes, agosto del 2013

Velocidad de descarga	TIGO	Cable Tica	ICE-Kolbi	RACSA
1 MB/s	16,95	16,50	18,90	30,00
2MB/s	20,95	19,90	27,90	40,00
3 Mb/s	29,95	28,90		
4 Mb/s	38,95		48,90	
5 Mb/s	49,95	48,60		
10 Mb/s	90,95	87,50	98,90	

Fuente: Información obtenida en: www.tigo.cr (Plan Hogar, Estándar, Plus, Deluxe, Pro, Extreme, Ultra), www.cabletica.com (Básico, Estándar, Plus, Silver, Gold), www.grupoice.com (Kolbi Hogar) y www.racsa.co.cr (WiMax Plus, Premium).

⁷³ Fuente: El Financiero: “Costa Rica con Internet banda ancha más caro”, 29 de mayo del 2008. El artículo cita resultados de CAATEC Barómetro de CISCO, cita textual de R. Monge.

Figura 4-11. Precios de Internet fijo de 1 Mb/s, países seleccionados, 2012



Fuente: Rojas (2012).

Servicios móviles

La penetración cada vez mayor de servicios móviles se explica por la introducción del servicio prepago de celular móvil y de tarifas bajas. Comparado con otros países y otros operadores, el ICE introdujo tardíamente los servicios prepago en el mes de abril del 2008.⁷⁴ Claro y Movistar los ofrecieron desde el inicio de sus operaciones en noviembre del 2011. Los servicios prepago son muy populares en América Latina, especialmente para los quintiles de menor ingreso de la población, porque permiten a los usuarios controlar gastos y comprar servicios en pequeños montos incrementales. El otro factor clave de crecimiento fue las bajas tarifas de prepago establecidas por la ARESEP (Tabla 4-5). Los precios son bajos cuando se comparan con otros países de América Latina (Figura 4-12) Esta figura compara únicamente tarifas pico, sin calcular descuentos o promociones.⁷⁵ Aunque las promociones no aparecen reflejadas en el gráfico, es justo decir que Costa Rica, en general, tiene algunas de las tarifas más bajas de América Latina; esto, además del control y la conveniencia, hizo que más usuarios se decidieran por seleccionar planes prepago. A pesar de que en el 2007 no había usuarios prepago, el 49% de los usuarios seleccionó planes prepago en el 2010 y el 79% en el 2012.

Las tarifas de móvil siguen fijándose con las tarifas del 2006 que ARESEP estableció en el 2006, y como resultado han perdido valor en términos reales. Estas tarifas siguen siendo válidas como precios máximos,⁷⁶ con la excepción de la tarifa del servicio en horas no pico. Si las tarifas se ajustaran por inflación, las “tarifas equivalentes” en colones del 2012 hubieran sido sustancialmente mayores (Tabla 4-5). Todos los operadores introdujeron varios planes que están en línea con las tarifas. Las tarifas de celular en la mayoría de países están liberalizadas, ya que las operadoras compiten con diferentes planes y paquetes que ofrecen teléfonos y una cantidad fija de minutos, SMS, MMS y acceso a internet. El

⁷⁴ARESEP fijó las tarifas de servicios prepago el 31 de marzo del 2008 mediante Resolución 8147-2008.

⁷⁵ Los operadores de telecomunicaciones usan muchas promociones, como por ejemplo: minutos dobles; comprar un paquete y obtener 50% más de minutos; tarifas reducidas en horas de tráfico no pico; llamar amigos con tarifas más bajas; minutos triples en red y otros. Por tanto la Figura 4-12 podría inducir a error, porque no incluye estas promociones.

⁷⁶ La resolución de SUTEL 615-2009 del 18 de diciembre del 2009 estableció que las tarifas de ARESEP aplicarían “temporalmente” a todos los operadores.

consumidor tiene por tanto un amplio rango de opciones de donde seleccionar el mejor plan y el teléfono que prefiera. En esto, Costa Rica es una excepción. Aunque SUTEL tiene la autoridad para desregular las tarifas de celular, no ha indicado que vaya a hacerlo en un futuro cercano.

Tabla 4-4. Tarifas de celular prepago (US\$)

	<i>Plan Prepago (US\$)</i>		
	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>20</i>
Válido por (días)	30	45	60
Precio, céntimos/min, pico	8,00	7,40	6,80
Precio, céntimos/min, Reducida (tarifas nocturnas y de fin de semana)	6,40	6,00	5,60
Precio, SMS, centavos	0,34	0,34	0,34

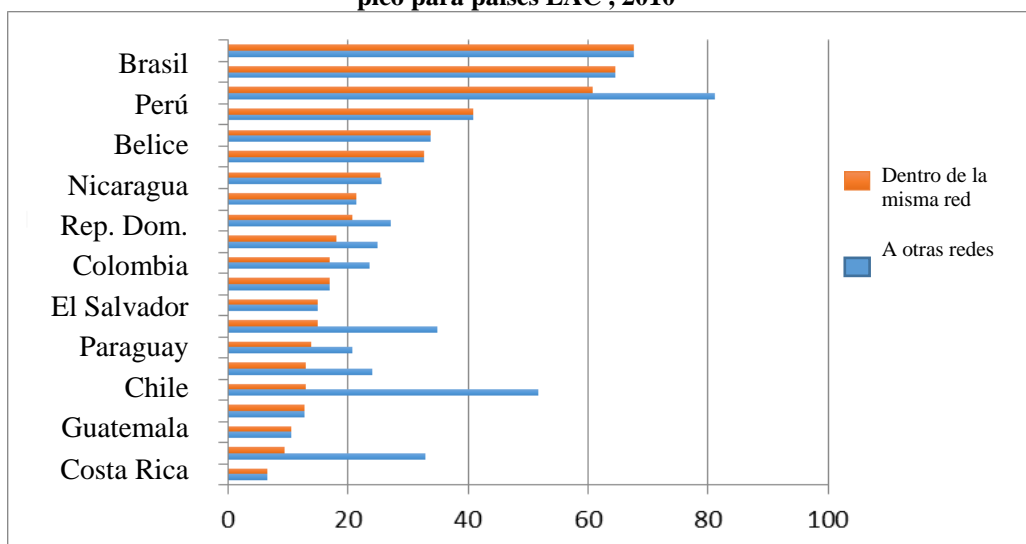
Fuente: ARESEP, Resolución 8147-2008. US\$1,00 = ₡500.

Tabla 4-5. Tarifas, precios y tarifas equivalentes para servicios seleccionados

	<i>Tarifas</i>		<i>Precios</i>		<i>Tarifa equivalente (2012 CRC)</i>
	<i>2006 (2006 CRC)</i>	<i>2012</i>	<i>2006 (2006 CRC)</i>	<i>2012</i>	
Celular					
Plan prepago 2500 CRC(US\$5), por minuto		26,08		26,08	49,41
Pospago, por mes	2.900	1.890,81	2.900	1.890,81	4.447,84
Pospago, pico, por minuto	30	19,56	30	19,56	46,01
Acceso de Internet, por mes (ilimitado)	3.500	2.282,01	3.500	2.282,01	5.368,08
Teléfono fijo					
Renta, residencial, por mes (incluye 160 minutos)	1.850	1.206,20	1.850	1.206,20	2.837,41
Renta, comercial, por mes (incluye 160 minutos)	2.150	1.401,81	2.150	1.401,81	3.297,53
Llamadas, pico, por minuto (de 7 AM a 7 PM)	4,10	2,67	4,10	2,67	6,29
Acceso a Internet fijo, US\$/mes					
	<i>(2006 US\$)</i>		<i>(2006 US\$)</i>		<i>(2012 US\$)</i>
1 MB/s	38	33,40	38	14,50	43,23
2 MB/s	91	79,98	91	17,58	103,54

Fuente: Resolución de ARESEP RRG—5957-2006 publicada en La Gaceta del 25 de setiembre del 2006 y para sitio web de operadores con acceso fijo a Internet. Tarifa equivalente es la tarifa en moneda del 2012 que tiene el mismo valor real de la tarifa del 2006. La conversión a CRC constantes del 2006 se hizo usando el cambio de julio a julio del IPC del Banco Central para cada año. La conversión a US\$ del 2006 se hizo usando el cambio promedio de variación de año a año del IPC del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

Figura 4-12. Precios de celular prepago en centavos de US\$ por minuto, pico para países LAC , 2010



Fuente: Base de Datos de Indicadores Mundiales de la UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Ginebra, 2012.

Nota: Estos precios no incluyen ofertas. Los servicios prepago son más caros por minuto (sin promociones) cuando se comparan con los servicios post pago (contrato).

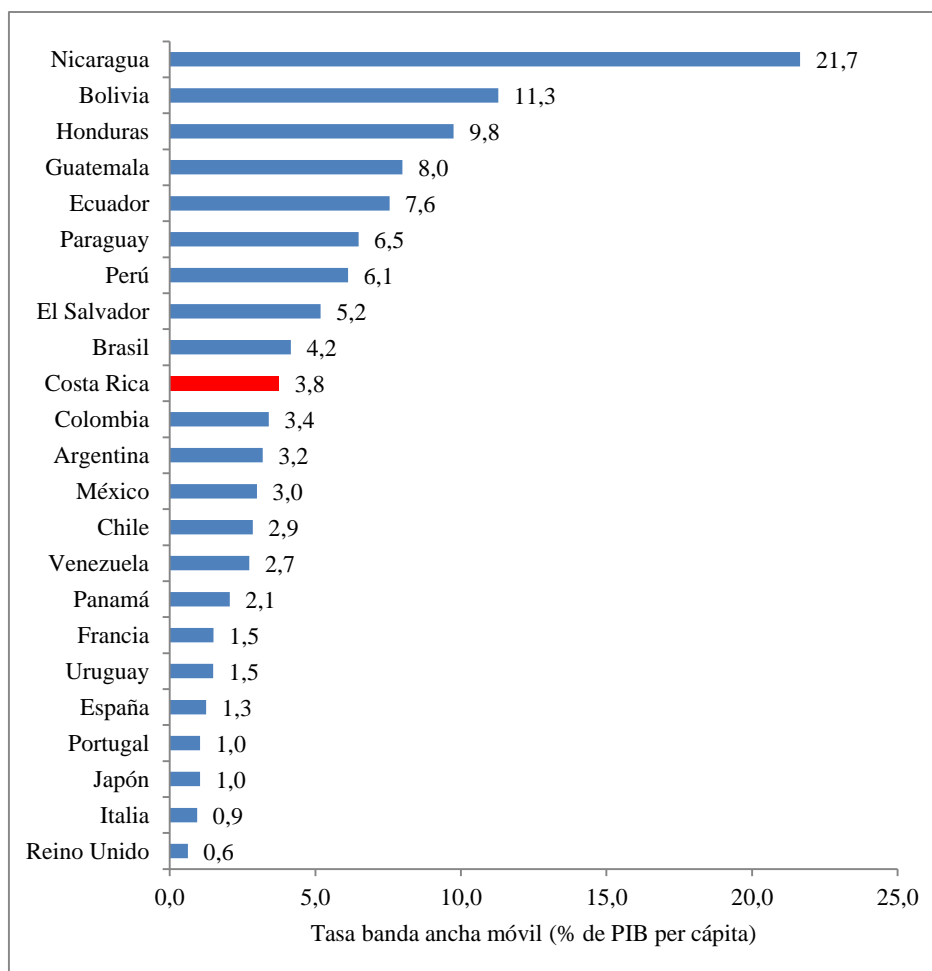
Banda ancha móvil

Un factor importante en el alto uso de banda ancha móvil ha sido la tarifa plana que la ARESEP impuso desde la introducción de la banda ancha móvil. Esta es una tarifa fija, independientemente del uso. Lamentablemente, como en muchos países, un pequeño porcentaje de usuarios intensivos ha congestionado las redes. La mayoría de los operadores a nivel mundial cobran tarifas por kilobyte (o megabyte) para atender este problema. SUTEL modificó la tarifa, cobrando una tarifa por kilobyte de uso en octubre del 2012.⁷⁷ Los operadores empezaron a cobrar 0.0076 CRC (US\$0.00152 centavos) por kilobyte de uso en agosto del 2013. Las tarifas de banda ancha móvil costarricenses están en el rango de medio a bajo entre los países de LAC en términos de tarifas de banda ancha móvil (Figura 4-13).⁷⁸

⁷⁷ SUTEL, Resolución 295-2012 del 3 de octubre del 2012.

⁷⁸ Nuevamente, las comparaciones dependen del plan seleccionado por el abonado. Debido a la variedad de planes ofrecidos por cada operador, a la cantidad de megabytes incluidos en la tarifa y a la cantidad de operadores, es difícil comparar tarifas entre países.

Figura 4-13. Tarifas de banda ancha móvil para países seleccionados (% del PIB per cápita)



Fuente: Rojas, Edwin Fernando (2012). *Estado de la banda ancha en Latinoamérica y el Caribe*. Informe del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA).

Penetración en áreas rurales vs. áreas urbanas: FONATEL

Como resultado de la liberalización, los servicios de telecomunicaciones llegaron a estar disponibles en la mayoría de las zonas urbanas de Costa Rica. Sin embargo, algunas áreas rurales y pequeños poblados aún no tienen acceso al internet. Para brindar servicios en esas áreas, la Ley de Telecomunicaciones creó el Fondo Nacional de Telecomunicaciones - FONATEL. FONATEL recaudó US\$213 millones por ingresos de concursos públicos y cuotas de operador.⁷⁹ FONATEL preparó un plan maestro que incluye cuatro programas: (1) *Comunidades no Conectadas*, para conectar 2.731 comunidades que no tienen acceso a internet, a un costo de US\$155 millones; (2) *Poblaciones Vulnerables*, para brindar subsidios a 620.000 personas vulnerables o discapacitadas, a un costo de US\$50 millones; (3) *“Equipo para Escuelas”* un programa proyectado para llegar a 40.000 niños, a un costo de US\$30 millones; y (4) un programa aún por determinar para imponer obligaciones de servicios a operadores de telecomunicaciones.

⁷⁹ Fuente: "FONATEL," presentación de Humberto Pineda, 22 de agosto del 2013.

Sólo el primer programa se ha iniciado. FONATEL adjudicó recientemente la primera oferta para el proyecto *Comunidades Conectadas* en Siquirres. Se trata de un proyecto piloto muy pequeño, uno de los tres diseñados para la Región Atlántica, que es la más pobre. Le sigue un proyecto en la Región Norte, para finales del 2013. También se adjudicó el proyecto *La Roxana* en Pococí en el mes de setiembre del 2013. La introducción del programa en la Región Sur se debe completar a inicios de 2014. Las regiones Chorotega y Central, están programadas para finales del 2014. El proyecto *Comunidades Conectadas* brindará acceso de Internet a: (a) toda la población en estos pueblos y comunidades con conexiones de hasta 2 MB/s; (b) escuelas, centros de salud, guarderías de pre-escolar y Centros de Acceso Comunitario con hasta 4 MB/s cada uno.

El programa de FONATEL ha sido criticado por la cantidad de tiempo que le tomó a SUTEL crear un fideicomiso y seleccionar y contratar una empresa de consultoría administrativa para implementar el programa. También es criticado por la falta de inversiones coordinadas (es decir, computadores en escuelas, aplicaciones y sistemas de salud, capacitación de maestros y otros funcionarios) para los ministerios de Educación, Salud y otros que FONATEL no va a financiar. SUTEL argumenta que la ley sólo permitió un máximo del 1% de los recursos para administrar el programa, limitando el número de empleados de FONATEL;⁸⁰ que los procedimientos de compras públicas en Costa Rica son lentos y engorrosos; y que ha faltado la cooperación de otros ministerios.

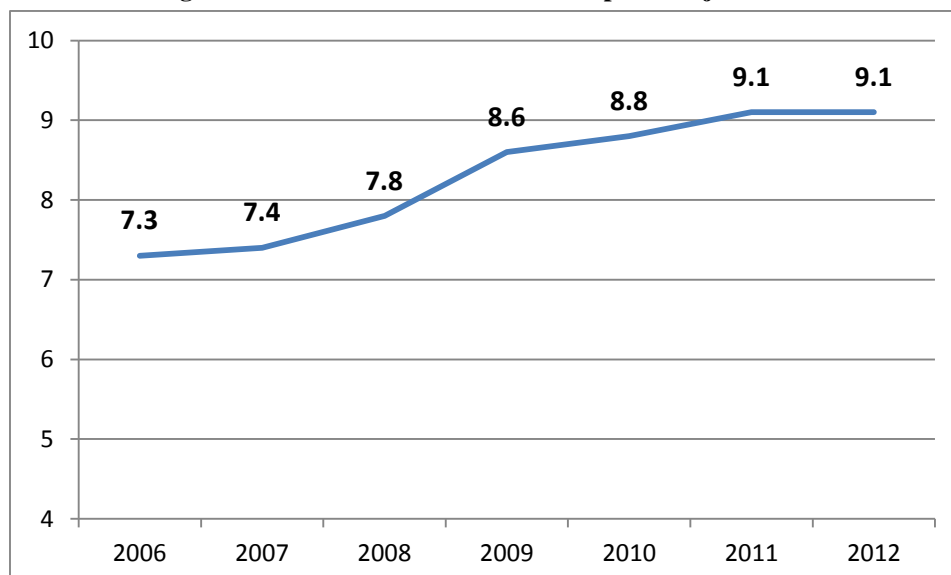
4.6 CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES A LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

El sector de telecomunicaciones se ha convertido en un motor de crecimiento en Costa Rica. Como resultado del CAFTA-DR y de la liberalización del sector, la participación de las telecomunicaciones en el PIB pasó del 7,3% en el 2006 a 9,1% en el 2012 (Figura 4-14). Nuevas empresas privadas y el ICE contribuyeron más al valor agregado en telecomunicaciones, ya que proporcionaron más servicios y agregaron nuevos clientes, generando nuevos ingresos. La IED (inversión extranjera directa) en el sector de telecomunicaciones fue de US\$339 millones en el 2011 y de US\$465 millones en el 2012.⁸¹

⁸⁰Al momento de redactar este documento, FONATEL sólo tenía cuatro empleados, incluyendo el director.

⁸¹ Fuente: COMEX.

Figura 4-14. Telecomunicaciones como porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central de Costa Rica - Departamento de Estadística Macroeconómica en "A 5 años de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica," Vice ministerio de Telecomunicaciones, 2013.

La competencia ha generado un excedente para los consumidores. Los precios de acceso a internet fijo cayeron del 2008 al 2012. Como los precios disminuyeron, muchos costarricenses que no tenían acceso al servicio empezaron a suscribirse y el número de usuarios aumentó vertiginosamente. El superávit de esos consumidores se calculó en US\$106.4 millones al tipo de cambio de 2012 (Tabla 4-6).

Tabla 4-6 Estimación del excedente del consumidor para servicios de acceso a Internet

Servicio	Líneas		Precios por mes (US\$ del 2012)		Superávit de Consumidor (US\$ del 2012)	
	2008	2012	2008	2012	por mes	por año
512Kbps-1Mbps	42.290	136.918	\$40,52	\$16,50	\$1.136.362	\$13.636.338
1Mbps-2Mbps	44.593	200.812	\$95,96	\$24,40	\$5.589.701	\$67.076.417
> 2Mbps	18.788	50.203	\$180,20	\$43,90	\$2.140.870	\$25.690.436
Total	105.671	387.933			\$8.866.933	\$106.403.192

Fuente: SUTEL (2013) para líneas y precios. Conversión a US\$ del 2012 usando el índice IPC para CRC y US\$.

El servicio mejorado de TIC ha tenido un impacto económico. Existe una correlación positiva entre la disponibilidad de TIC de un país y su competitividad económica, y la banda ancha juega un rol importante en esta ecuación. Numerosos estudios muestran los efectos en las economías de mercados desarrollados y emergentes por igual. Aunque los estudios varían en sus estimaciones del impacto de banda ancha en el crecimiento, el consenso parece ser que un aumento del 10% en la penetración de banda ancha en los hogares aporta un impulso al PIB de un país que puede oscilar entre 0,1 y 1,4%.⁸² Con

⁸² Buttkeireit, S., Enriquez, L., Grippink, F., Moraje, S., Torfs, W., Vaheri-Delmuelle, T. "Mobile Broadband for the Masses: regulatory levers to make it happen", McKinsey & Company, 2009, en www.mckinsey.com. Un estudio del Banco Mundial encontró que cada aumento de 10 puntos porcentuales en penetración de banda ancha acelera el crecimiento económico en 1,38 puntos porcentuales para países de renta media. Fuente: Quiang, Christine, Rosotto, Carlo y Kimura, Kaoru, "Economic Impact of Broadband" en "Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact", pp. 35-50, Banco Mundial, Washington D.C.

estos parámetros, el impacto económico estimado en el desarrollo para Costa Rica es de 9,5% del PIB, aplicando el promedio del rango del estudio McKinsey (del 1,3% al 17,7% del PIB), durante el período comprendido entre el 2008 y el 2012 (un aumento de penetración de 126%).

Las TIC también generan importantes beneficios sociales.⁸³ La banda ancha conecta consumidores, empresas y gobiernos, y facilita la interacción social.⁸⁴ Suministra información a personas y empresas, apoya la buena gobernabilidad y fortalece el capital social. La información sobre el desempeño de gobiernos y políticos hace a los gobiernos más responsables y mejora los servicios públicos. Finalmente, las redes de banda ancha se están usando cada vez más para brindar servicios públicos: educación a distancia, servicios financieros, servicios de salud, voto electrónico, registro de tierras, etc.

4.7 CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La principal conclusión de esta revisión es que la liberalización del sector de telecomunicaciones que trajo el CAFTA-DR fue un éxito extraordinario. Antes del CAFTA-DR, el sector era un monopolio controlado por el ICE. Había una considerable demanda no cubierta de servicios de telefonía móvil, los precios para tener acceso a internet eran muy altos— con lo cual el servicio era inaccesible para la mayoría de los costarricenses — y el sector estaba limitado por la oferta. Después de las reformas que se llevaron a cabo, el aumento en la competencia condujo a una abundante oferta de servicios, los precios de acceso al internet se redujeron drásticamente y los costarricenses respondieron suscribiéndose masivamente a los nuevos servicios. Todos los indicadores demuestran que después de la liberalización, Costa Rica está bien posicionada en comparación con otros países latinoamericanos que tienen un PIB per cápita similar. La contribución del sector de telecomunicaciones al PIB aumentó considerablemente. Finalmente, el sector atrajo una gran afluencia de IED, produjo un superávit de consumidores debido a la reducción de precios y a los aumentos en las cantidades de líneas celulares y acceso a internet, e hizo una gran contribución al crecimiento económico.

Sin embargo, al igual que la liberalización del sector de telecomunicaciones en cualquier otro país, sigue habiendo algunos retos. En Costa Rica, estos retos se deben en parte al hecho de que el gobierno sigue siendo propietario de la operadora más grande de telecomunicaciones, lo cual no es típico en la mayoría de países latinoamericanos. Existen cuatro retos importantes: liberalizar las tarifas para permitir suficiente inversión, ampliar el acceso al espectro para mejorar el servicio, facilitar la infraestructura compartida y los permisos municipales, y garantizar el acceso universal reformando las actividades de FONATEL.

Tarifas, inversiones y sostenibilidad

SUTEL estableció los precios máximos iniciales para los servicios celulares iguales a las tarifas existentes al momento de la liberalización. Esto significa que las tarifas del ICE se utilizaron como la base para establecer los niveles de precio máximo. Esta fijación inicial de tarifas pudo haber tenido un impacto negativo en el desempeño financiero de las nuevas empresas privadas de celulares porque: (a) a diferencia de sus competidores, el ICE no pagó por el uso del espectro y sus tarifas no reflejaron este costo; (b) el ICE tenía activos depreciados, como las torres, las instalaciones de transmisión y los edificios, al contrario de los nuevos participantes que tuvieron que construir cada elemento de sus redes partiendo de cero; y (c) las tarifas de interconexión pueden haber dado al ICE una ventaja competitiva

⁸³ De “Building Broadband: Strategies and Policies for the Developing World”, Kim, Y., Kelly, T., Raja, S., Banco Mundial, Washington D.C., 2010.

⁸⁴ “Broadband and the Economy” OCDE, 2009, de www.oecd.org/dataoecd/62/7/40781696.pdf.

debido al hecho que, inicialmente, la mayoría del tráfico de líneas de los nuevos participantes era para y de abonados del ICE, lo que obligó a los nuevos participantes a pagar su interconexión al ICE, mientras que la mayoría de tráfico del ICE estaba confinado a su propia red.

Los bajos topes de las tarifas de celular limitaron la inversión, porque las empresas privadas necesitan utilidades para invertir en nuevas tecnologías como por ejemplo 4G LTE, para actualizar la red y brindar un servicio más rápido a los usuarios. Por lo tanto, esas tarifas más bajas son perjudiciales para promover la inversión en el sector. En la mayoría de los países de América Latina y en el mundo en general, los gobiernos no regulan las tarifas de celular, debido a la naturaleza competitiva de estos mercados, en donde tres o más actores están activamente brindando servicios en igualdad de condiciones. En Costa Rica existen tres operadores de telecomunicaciones móviles y dos operadores virtuales de red móvil (MNVO por sus siglas en inglés) para un total de cinco operadores. En muchos países, al igual que en Costa Rica, los operadores compiten ofreciendo diferentes planes de minutos de voz, SMS y megabytes de descargas de internet por mes. Ofrecen descuentos por llamadas en red, en fin de semana y en horas no pico, y muchas otras alternativas. Los consumidores se benefician con una amplia variedad de planes y servicios.

SUTEL debería considerar declarar el mercado competitivo para poner fin a la regulación de tarifas. El Artículo 50 de la Ley de Telecomunicaciones otorgó a SUTEL la facultad de declarar si un mercado específico es competitivo. En un mercado competitivo, SUTEL ya no regularía las tarifas. Como una solución al reto actual, SUTEL debería considerar ejercer su derecho de declarar este mercado competitivo y poner fin a la regulación de tarifas de celular.

Los operadores privados no tienen suficiente espectro

Las bandas de espectro son vitales para instalar servicios de telecomunicaciones móviles. Conforme los operadores instalan sistemas nuevos y modernos para proporcionar un acceso más rápido a los usuarios, se necesita más espectro. Por lo tanto, la adjudicación oportuna de bandas de frecuencia en la cantidad y la calidad⁸⁵ requeridas es esencial para el desarrollo de servicios móviles modernos. Actualmente, la mayoría de países en Asia, Norteamérica y Europa han adjudicado bandas de frecuencia para 4G LTE, lo cual proporciona acceso a internet de más velocidad. Como resultado, los operadores han instalado sus redes y están brindando activamente este importante servicio a los clientes. En América Latina, varios países ya han adjudicado bandas para 4G y los operadores están desarrollando el servicio.

Los servicios móviles en Costa Rica son 3G, que es la generación anterior del servicio móvil. Con el objetivo de introducir 4G, especialmente LTE avanzado, los operadores necesitarán espectro adicional. Sin embargo, cuando Costa Rica liberalizó el sector de las telecomunicaciones, el ICE era el único operador de telecomunicaciones. Debido a eso, el gobierno asignó el 78% del espectro móvil disponible al ICE.⁸⁶ Por tanto, por recomendación de SUTEL, el MINAET decidió licitar tres nuevas concesiones. Sólo dos fueron adjudicadas, a Claro y a Movistar. No hubo oferentes para la otra concesión. Aunado a esto, Claro no tiene frecuencias más bajas, lo cual es una desventaja tecnológica y de costos si se le compara con los otros dos operadores, particularmente en lo que se refiere a la prestación de servicios en áreas rurales.⁸⁷ SUTEL también recomendó adjudicar frecuencias en la banda de 900 MHz. Esta banda es ocupada por enlaces UHF punto a punto de banda angosta que puede migrar fácilmente a otras

⁸⁵ Calidad se refiere al hecho de que otros operadores no están usando estas frecuencias.

⁸⁶ *Informe Técnico sobre el Uso y Asignación del Espectro Radioeléctrico en Costa Rica*, SUTEL, 15 de mayo del 2009.

⁸⁷ Frecuencias más bajas en las bandas de 700, 800 y 900 MHz ofrecen cuatro veces el área de cobertura para la misma potencia emisora que las frecuencias altas (bandas de 1800, 1900, 2100 y 2500 MHz) y son útiles para instalaciones rurales, ya que se necesitan menos sitios de celular (torres) para desarrollar la red.

frecuencias. Además, el ICE conserva la mayoría de la banda de 2.5 GHz que la Unión Internacional de Telecomunicaciones recomienda para uso de 4G.⁸⁸ El ICE planea introducir LTE en esta banda en el 2014. Otra opción es usar la banda de "dividendo digital" de 700 MHz, derivada de la transición de TV análoga a digital.⁸⁹ Sin embargo, el MICITT ha anunciado que esta transición no ocurrirá sino hasta diciembre del 2017. Entre más pronto los operadores desarrollen servicios 4G, mayores serán los beneficios para los consumidores y para las empresas.

Uso compartido de infraestructura y permisos municipales

Cuando Claro y Telefónica empezaron a construir sus redes, se retrasaron debido al lento proceso para obtener los permisos de construcción en la municipalidad. La decisión de la Sala IV y la reciente pérdida de un caso presentado por varias municipalidades⁹⁰ en los tribunales, permiten tener la esperanza de que este problema sea resuelto pronto. Sin embargo, a medida que los operadores desarrollen 4G en el futuro, es probable que necesiten construir más torres y podrían volver a sufrir retrasos. Además, los operadores de línea fija y las empresas de TV por cable necesitan usar tubos y postes para colocar la fibra. Por consiguiente hay que resolver este aspecto. Una opción es aplicar el uso compartido de la infraestructura tal y como estipula la ley.⁹¹ El reciente caso de TIGO contra JASEC se resolvió favorablemente, dado que SUTEL obligó a JASEC a rentar sus postes a la empresa. Este antecedente podría ayudar a resolver futuras controversias entre nuevos operadores y los existentes por el uso compartido de torres, edificios, postes o tubos, dado que estos elementos de la red se vuelven vitales para instalar nuevas redes.

Servicio universal y FONATEL

Es necesario mejorar la eficacia de FONATEL para extender el acceso a personas y comunidades menos favorecidas. FONATEL está finalmente iniciando el programa para invertir los recursos del fondo de servicio universal con el fin de ampliar el servicio a comunidades, escuelas, centros de salud, guarderías y otros centros comunitarios públicos no conectados en áreas rurales de Costa Rica. Sin embargo, se ha tardado mucho, en parte debido a los lentos procedimientos gubernamentales establecidos por ley. La coordinación entre FONATEL y los ministerios de Educación, Salud y otros ministerios no ha sido muy eficaz y como resultado FONATEL sólo ha financiado el acceso a internet, dejando a los ministerios el financiamiento de las computadoras, de las redes de área local y la capacitación de estudiantes, maestros, poblaciones vulnerables y funcionarios de gobierno. Esto puede dar lugar a una utilización ineficaz de las instalaciones o a un retraso en su uso.

⁸⁸ La UIT aprobó el uso de la banda de 2.500 a 2.690 MHz para banda ancha móvil; la banda se llama "Ampliación de IMT" y fue recomendada en WRC 2000.

⁸⁹ Un canal digital de definición estándar de TV usa cerca de un cuarto del espectro de un canal análogo de TV.

⁹⁰ *La Nación*, 20 de agosto del 2013 "Tribunal Condena a Municipios por Restricción a torres celulares" relata el caso de Alta Vista Towers S.A. Costa Pacífico Torres Ltda. y Claro contra las municipalidades de Montes de Oca y Curridabat.

⁹¹ Artículos 52 y 59 de la Ley de Telecomunicaciones.

CAPÍTULO 5: DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL CAFTA-DR Y LOS MEDICAMENTOS EN COSTA RICA⁹²

5.1 INTRODUCCIÓN

El capítulo del CAFTA-DR sobre propiedad intelectual (PI) fue controversial debido a sus posibles implicaciones para la industria farmacéutica. La industria local de genéricos argumentó que disposiciones de PI impedirían la aprobación para la comercialización de medicamentos genéricos y otorgaría derechos adicionales de comercialización exclusiva prohibiendo a las entidades reguladoras de medicamentos usar datos de prueba sobre productos farmacéuticos originales para el registro de medicamentos genéricos. En su opinión, el CAFTA-DR tendría el efecto de restringir o bloquear severamente la competencia de genéricos. La posición más fuerte en contra de las reglas de PI fue que sería económicamente insostenible y legalmente imposible para el programa de seguro social del país, *Caja Costarricense de Seguro Social* (CCSS), brindar cobertura universal y acceso a medicamentos a la población de la misma forma que se hacía antes del CAFTA-DR, dado que los precios de las medicamentos iban a aumentar como resultado del tratado. Otro grupo creía que las disposiciones de PI del CAFTA-DR favorecerían la entrada de medicamentos innovadores al mercado.

El presente capítulo evalúa las disposiciones de PI del CAFTA-DR relativas a productos farmacéuticos y si dichas disposiciones podrían tener o no algún efecto en las compras de medicamentos de la CCSS. Aunque no analiza el efecto en los precios como resultado de las disposiciones de PI, el análisis muestra que el CAFTA-DR incluye disposiciones que permiten acceso a productos farmacéuticos de bajo costo. La cantidad de medicamentos con algún tipo de protección de PI es muy pequeña, incluyendo cuatro productos farmacéuticos (o dos ingredientes activos) con vinculaciones de patente y 39 productos (o 30 ingredientes activos) con protección de datos de prueba durante el período 2009-2012. Solamente se ha agregado un producto con protección de datos a la Lista Oficial de Medicamentos de la CCSS. Además, la asignación de gastos de la CCSS dedicada a medicinas promedió 8 por ciento durante el 2000-2012, lo cual sugiere que las disposiciones de PI no han tenido ningún impacto en los costos de los medicamentos.

5.2 NORMATIVA DE PI PARA PRODUCTOS FARMACÉUTICOS EN TRATADOS INTERNACIONALES DE COMERCIO

El marco regulatorio de PI para productos farmacéuticos de Costa Rica ha sido moldeado por el Acuerdo ADPIC y el CAFTA-DR. Desde 1996, Costa Rica es signatario del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), que brindó la línea base para la protección de la propiedad intelectual para todos los países miembro de la OMC. Costa Rica junto con los demás países de la OMC adoptó también la Declaración de Doha del 2001 sobre el Acuerdo ADPIC y la Salud Pública, lo cual aclaró varias disposiciones del Acuerdo ADPIC en materia de las flexibilidades contenidas en el tratado. Estipula por ejemplo, que cada miembro tiene el derecho de otorgar licencias obligatorias y libertad para determinar las bases sobre las cuales se otorgan dichas licencias. Explica asimismo que cada país miembro es libre de establecer su propio régimen de agotamiento de los derechos de propiedad intelectual sin impugnación. Finalmente, cuando el CAFTA-DR entró en vigencia en enero de 2009, introdujo normativas adicionales que afectaron las disposiciones de PI aplicables al mercado de productos farmacéuticos.

⁹² Este capítulo fue redactado por la consultora Alejandra Castro.

Algunas disposiciones del Acuerdo ADPIC y del CAFTA-DR están relacionadas con productos farmacéuticos, lo cual garantiza que no existe ningún peligro real en cuanto a la capacidad de Costa Rica para tener acceso a medicamentos de bajo costo. Con base en estas disposiciones, Costa Rica aprobó varias regulaciones con el objeto de garantizar la implementación de acuerdos en materia de PI y acceso a productos farmacéuticos. Por ejemplo, las excepciones correspondientes al otorgamiento obligatorio de licencias, importaciones paralelas y la cláusula Bolar que no están restringidas por el CAFTA-DR, son una garantía significativa de acceso a productos farmacéuticos en línea con los estándares internacionales. Las disposiciones más relevantes del CAFTA-DR se relacionan con sistemas de protección de patente, nuevas entidades químicas, la excepción de la cláusula Bolar, restauración del plazo de patente, vinculaciones de patente, otorgamiento de licencias obligatorias, importaciones paralelas y exclusividad de datos. En particular:

- **Sistemas de protección de patentes.**⁹³ Tanto el acuerdo ADPIC como el CAFTA-DR exigieron a los países crear regímenes nacionales de protección de patente para emitir licencias de patente para invenciones. La protección de patente durará 20 años a partir de la fecha en que se presentó la solicitud. El acuerdo ADPIC define lo que se considera como invención y detalla el tipo de régimen de observancia que los países deben tener, incluyendo recursos y procedimientos administrativos y civiles, medidas cautelares, medidas en frontera y procedimientos penales. El CAFTA-DR no prohíbe la importación de productos farmacéuticos a través de la importación paralela.⁹⁴ Por otra parte, el CAFTA-DR no obliga a los países a reglamentar lo relativo a patentes de segundo uso.⁹⁵
- **Nueva entidad química o producto nuevo.**⁹⁶ El CAFTA-DR define una entidad química nueva o producto nuevo por su novedad en el mercado en cuestión. Las reglas de implementación en Costa Rica limitaron la definición de nuevos productos farmacéuticos y nuevas entidades químicas agrícolas, que dieron como resultado la exclusión de esta protección, los usos o indicaciones, cambios en la vía de administración, dosificación, forma de dosificación o en la formulación de una entidad química, así como de productos que constituyen combinaciones de entidades químicas registradas en el país con anterioridad. Esta definición incluye una limitación importante en la cantidad de medicamentos que podrían recibir protección de exclusividad para los datos de prueba en el país.
- **Exclusividad de datos de prueba.**⁹⁷ Uno de los aspectos más controversiales del presente régimen regulatorio de PI es la regulación de la información no divulgada del innovador, incluyendo datos de prueba (es decir, información que debe mantenerse en secreto). El CAFTA-

⁹³ Las patentes proporcionan al propietario de la patente los medios legales para evitar que otros fabriquen, usen o vendan la nueva invención por un período de tiempo limitado (20 años), sujeto a una serie de excepciones.

⁹⁴ La importación paralela permite la importación de un producto patentado que ha sido aprobado en el mercado nacional de un país, así como en otros mercados en el exterior, pero que se vende a un precio menor en otro país. Esta es una disposición importante para garantizar acceso a medicamentos a precios accesibles. El Artículo 6 del Acuerdo ADPIC permite a los países determinar sus propias reglas en materia de importación paralela.

⁹⁵ Las patentes de segundo uso —ya sea como resultado de un nuevo registro o de nuevas reivindicaciones asociadas (el descubrimiento de nuevos usos) no son reconocidas en Costa Rica.

⁹⁶ El artículo 8 de la Ley de Información No Divulgada de Costa Rica estipula que: “producto nuevo” se refiere a un producto que no contiene ninguna entidad química que haya sido previamente aprobada en Costa Rica. El Decreto Ejecutivo N° 34927-J-COMEX-S-MAG, Reglamento a la Ley de Información No Divulgada en el artículo 4 lo define como “Un producto farmacéutico que no contenga una entidad química presente en la formulación de un producto que haya obtenido un registro sanitario previamente en Costa Rica. No se considerarán productos farmacéuticos nuevos aquellos que constituyan nuevos usos o indicaciones, cambios en la vía de administración, en la posología, en la forma farmacéutica o en la formulación de una entidad química o aquellos productos que constituyan combinaciones de entidades químicas previamente registradas en el país.

⁹⁷ Los datos de prueba se definen como la información clínica generada por empresas que tienen inversiones en investigación y desarrollo de nuevas entidades químicas y agroquímicas, con el propósito de demostrar su eficacia y seguridad.

DR⁹⁸ confiere derechos de no divulgación para el uso de información clínica por un período de cinco años para productos farmacéuticos y de diez años para productos químicos agrícolas, una vez que el producto es aprobado en el país. Como resultado, a menos que los fabricantes de medicamentos genéricos generen estos datos de prueba por sus propios medios, están obligados a retrasar la comercialización del producto, ya que sin esta información no pueden probar que los productos son seguros y eficaces.

- **Excepción de la cláusula *Bolar*.** Al mantener la excepción de la cláusula *Bolar* establecida en el Acuerdo ADPIC,⁹⁹ el CAFTA-DR dio una victoria a los productores de medicamentos genéricos. La cláusula *Bolar* en el CAFTA-DR¹⁰⁰ es una excepción limitada a los derechos de patente que permite a las empresas desarrollar un producto genérico con el objeto de obtener aprobación de comercialización y luego ingresar al mercado tan pronto la patente haya caducado. Esta disposición da una clara señal de que terceras personas que usan material de PI podrán generar datos para la creación de información que se utilizará para respaldar la aprobación de comercialización para un producto (ya sea un producto químico agrícola o uno farmacéutico).
- **Restauración del plazo de la patente.** El CAFTA-DR establece que el período de protección se puede extender más allá de 20 años si ha habido retrasos en la concesión de la licencia de patente o en el análisis de la aprobación regulatoria.¹⁰¹ Con las reglas de implementación, Costa Rica limitó a un máximo de 18 meses cualquier ampliación de la duración de la protección de patente para compensar retrasos de procedimiento (ya sea para otorgar patentes o bien para otorgar la aprobación de comercialización de medicamentos). La restauración de la duración de la patente aplicará en los siguientes casos:
 - Retrasos de cinco años o más por parte del Registro de Propiedad Industrial a partir de la fecha de solicitud de la patente,
 - Retrasos de tres años o más por parte del Registro de Propiedad Industrial a partir de la solicitud de examen sustancial, o
 - Retrasos de tres años o más por parte del Ministerio de Salud para autorizar la comercialización de medicamentos a partir de la fecha de solicitud de la aprobación de comercialización del medicamento en el país.
- **Vinculaciones de patente.**¹⁰² El CAFTA-DR obliga a las autoridades regulatorias a impedir el registro y la comercialización de un producto genérico cuando el producto está cubierto por una patente. Sin embargo, la normativa de implementación en Costa Rica no permite a la autoridad regulatoria rechazar un procedimiento de aprobación de genérico con base en una vinculación de patente y por lo tanto el titular de la patente se ve obligado a tomar nuevas medidas en los tribunales y no a nivel administrativo/regulatorio.

⁹⁸ Consultar el Artículo 15.10 del CAFTA-DR.

⁹⁹ Consultar el Artículo 30 del Acuerdo ADPIC.

¹⁰⁰ Consultar el Artículo 15.9.5 del CAFTA-DR.

¹⁰¹ Consultar el Artículo 15.9.6 del CAFTA-DR.

¹⁰² Vinculaciones de patente se refiere a un sistema en donde los medicamentos cubiertos por una patente están vinculados con la patente ante la autoridad regulatoria para efectos de aplicación de patente con el objeto de evitar una aprobación de genérico para vender el medicamento.

- **Licencias obligatorias**¹⁰³ Uno de los logros más importantes de la negociación del CAFTA-DR en términos de protección de patente y acceso a productos farmacéuticos fue conservar las disposiciones relativas a las licencias obligatorias y excepciones previstas en el acuerdo ADPIC, así como aquellas establecidas en la Ley de Patentes de Costa Rica. Con el objeto de obtener una excepción de licencia obligatoria se debe analizar lo siguiente:
 - Si ha habido intentos infructuosos de obtener una licencia voluntaria del titular de la patente bajo términos y condiciones razonables y dentro de un período de tiempo razonable. Esta condición se puede exonerar en el caso de una emergencia nacional.
 - Si se han hecho pagos adecuados de conformidad con las circunstancias apropiadas para cada caso.
 - Las decisiones para aplicar esta excepción son objeto de revisión judicial o de otra revisión por parte de una autoridad superior e independiente.

- **Importaciones paralelas.** Como en el Acuerdo ADPIC, el CAFTA-DR permite a los países determinar sus propias reglas sobre importaciones paralelas, incluyendo de cuál mercado y a qué precio comprarán productos farmacéuticos. La importación paralela permite la importación de un producto patentado que ha sido aprobado en el mercado nacional de un país, así como en otros mercados del exterior, pero que se vende a un precio menor en tales mercados. Por lo tanto, las importaciones paralelas brindan acceso a medicamentos a precios asequibles.

Las disposiciones del Acuerdo ADPIC y del CAFTA-DR podrían haber afectado a los productores de medicamentos genéricos en una serie de situaciones limitadas. Se pudo haber generado una problemática si los fabricantes de genéricos estuvieran produciendo medicamentos en franca violación de patentes que no han caducado. En este caso se estaría infringiendo las regulaciones de PI o los regímenes de compra implementados. Otra situación problemática podría surgir si los fabricantes de genéricos tuvieran que esperar hasta transcurrido el período de vigencia de la patente para poder vender sus productos. Pero esta condición ya existía en razón del Acuerdo ADPIC, antes de que el CAFTA-DR entrara en vigencia. Un tercer caso es si la protección de datos de prueba por cinco años hubiera exigido a los fabricantes hacer esfuerzos razonables para invertir en I&D con el objeto de generar su propia información para conseguir un permiso de comercialización, o esperar hasta que el período de cinco años expire. Pero tal y como se indicó anteriormente, las reglas de implementación del CAFTA-DR limitaron la definición de productos nuevos y nuevas entidades químicas, por lo que esta situación no ha ocurrido.

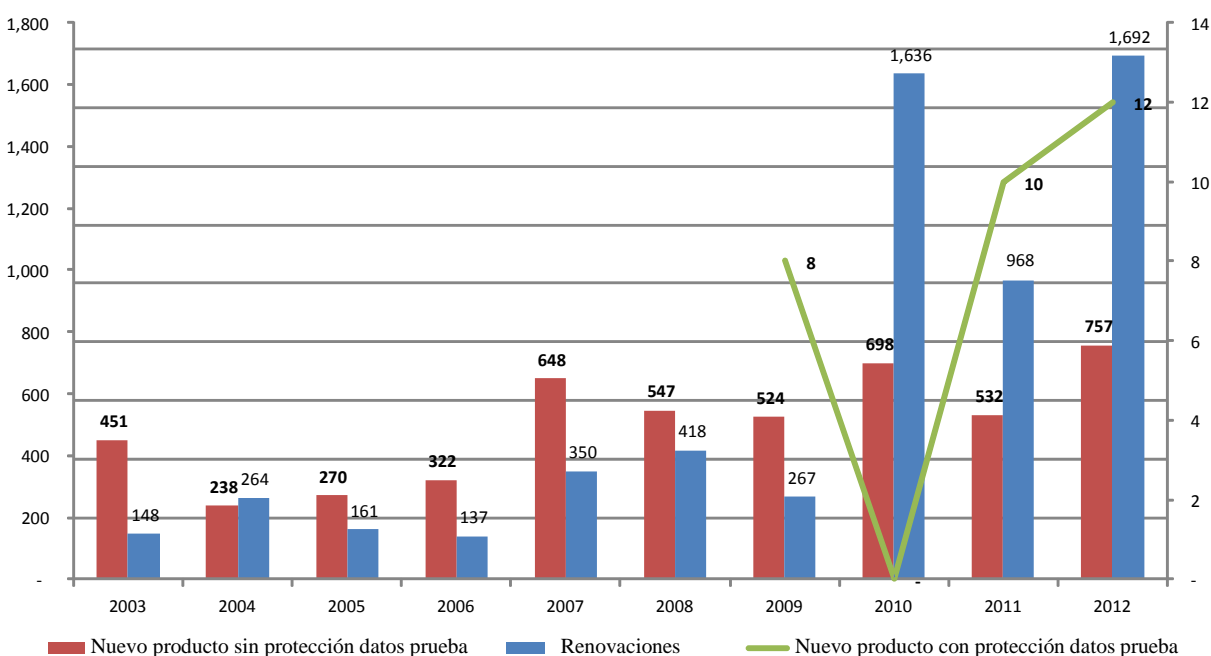
El CAFTA-DR también puede afectar a algunas empresas innovadoras en razón de la definición limitada de lo que se considera un producto farmacéutico nuevo. Esto significa que cuando empresas innovadoras registren ciertos medicamentos, sus derechos de ejercer dominio exclusivo sobre sus datos de prueba serán restringidos. El CAFTA-DR no protege los datos de prueba que han entrado al dominio público; ni tampoco protege los datos de prueba que contienen entidades químicas que ya han sido registradas (por ejemplo, un producto que contiene una combinación de un producto químico nuevo y uno que ya estaba registrado no clasificaría para protección), incluso si el producto final es innovador en sí mismo.

¹⁰³ Por medio de las licencias obligatorias, un gobierno anula temporalmente una patente en el interés público y negocia un mejor precio para el medicamento o busca la aprobación para el otorgamiento de licencia para la producción de versiones genéricas de un producto patentado, que por lo general son de menor costo.

5.3 PROTECCIÓN DE DATOS, NUEVAS ENTIDADES QUÍMICAS Y VINCULACIONES DE PATENTE DESPUÉS DEL CAFTA-DR

Una forma de ilustrar el impacto de la cláusula sobre protección de datos de prueba y la estricta definición de nuevos productos farmacéuticos o entidades químicas nuevas es examinar los registros de medicamentos en el Ministerio de Salud. Sólo 30 ingredientes activos o 39 presentaciones farmacéuticas han recibido la protección de datos de prueba por cinco años entre el 2009 y el 2012 (Figura 5-1). Esto equivale tan sólo al 1% del número de registros de ingrediente activo sin protección de datos de prueba durante el mismo período. Lo anterior no es sorprendente porque la mayoría de medicamentos desarrollados cada año y registrados en el mundo por las compañías farmacéuticas son nuevas presentaciones o formulaciones de dosis de medicamentos preexistentes, en vez de nuevos medicamentos. En el caso de los EE.UU., la Dirección de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA) aprobó 20 entidades moleculares nuevas en el 2005¹⁰⁴ y 35 en el 2012.¹⁰⁵ Aproximadamente dos tercios de los medicamentos aprobados por la FDA no son entidades moleculares nuevas sino modificaciones y nuevos usos de medicamentos existentes.¹⁰⁶

Figura 5-1. Registro de ingredientes activos en el Ministerio de Salud en Costa Rica



Fuente: Información suministrada por Laura Vargas Sánchez, Asesora Legal en la Junta Directiva de Productos de Salud, Ministerio de Salud.

Costa Rica aprobó únicamente el registro de cuatro productos (dos ingredientes activos) en el Ministerio de Salud con vinculación de patente (Consultar la Tabla 5-1). Tal y como se mencionó en la sección anterior, la vinculación de patente es un mecanismo para promover la protección efectiva y adecuada de los derechos de propiedad intelectual. Si existe una patente, no se otorgará la aprobación de comercialización a una versión genérica hasta que la patente haya caducado o se considere inválida. La

¹⁰⁴ Oficina de Presupuesto del Congreso (2006, página 11).

¹⁰⁵ Dirección de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (2012).

¹⁰⁶ Oficina de Presupuesto del Congreso (2006, páginas 2 y 7).

vinculación de patente es una patente registrada "vinculada" al producto que está cubierto por la patente en el mercado.¹⁰⁷

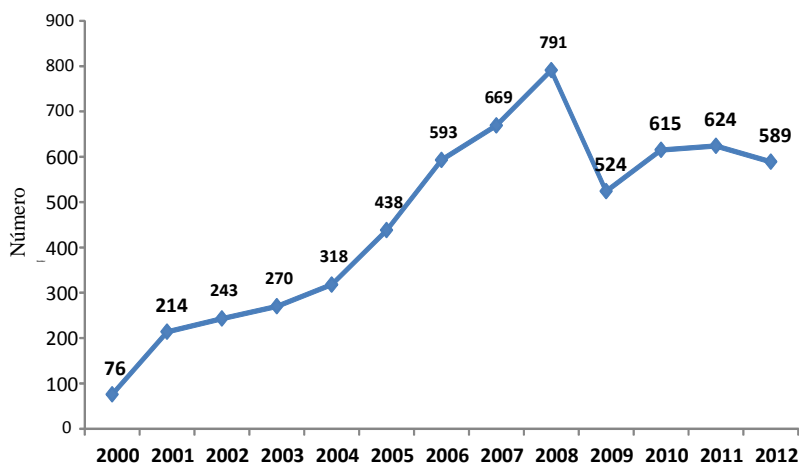
Tabla 5-1. Medicamentos con protección de vinculación de patente

Nombre del producto	Número de registro	Fecha de registro	Número de vinculación de patente	Fecha de vencimiento	Fecha de vencimiento de protección de datos de prueba	Ingrediente activo
Champix 0.5 mg	4132-BM-5018	15/8/2007	2645	25/2/2020	15/8/2012	Vareniclina Tartrato
Champix 0.5 mg	4132-BM-5051	15/8/2007	2645	25/2/2020	15/8/2012	Vareniclina Tartrato
Celsentri 150 mg	4132-BM-3388	16/7/2008	2688	23/12/2018	16/7/2013	Maravoric
Celsentri 300 mg	4132-BM-3369	16/7/2008	2688	23/12/2018	16/7/2013	Maravoric

Fuente: Cálculos del autor usando información reportada por el Ministerio de Salud.

Las solicitudes de patente para todas las áreas aumentaron consistentemente hasta el 2008, creando un posible retraso en las revisiones (Figura 5-2).¹⁰⁸ En promedio, en el período comprendido entre el 2009 y el 2012 se presentaron 590 nuevas solicitudes de patente por año. A pesar de que los datos de solicitudes de patente para productos farmacéuticos no están disponibles, hasta la fecha existen 2.410 innovaciones relacionadas con medicamentos, biotecnología y productos químicos que están siendo analizados por la Oficina de Patentes para determinar si recibirán protección de patente o no. Esto es según la Estrategia Nacional de Propiedad Intelectual Costarricense del 2012,¹⁰⁹ que incluyó un estudio completo de patentes farmacéuticas. Sin embargo, es bien sabido que no todas ellas pasarán la evaluación de patentabilidad.

Figura 5-2. Solicitudes de patente en Costa Rica, 2000-2012



Fuente: Basado en datos suministrados por Luis Gustavo Álvarez, Oficina del Director, Registro de Propiedad Intelectual.

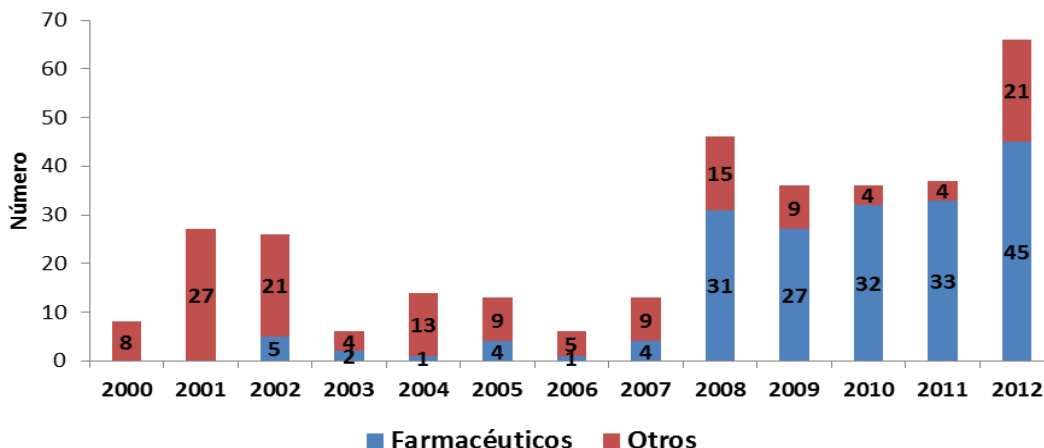
¹⁰⁷ Ferriter, Karin L. (2007).

¹⁰⁸ La lista de productos registrados está disponible en: <http://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/informacion/productos-registrados?start=8>.

¹⁰⁹ Consultar a Castro (2012) para el documento obtenido de <http://www.micit.go.cr/index.php/component/content/article/1142.html>.

El número de patentes otorgadas ha aumentado desde el 2008, pero las aprobaciones son bajas en comparación con las nuevas solicitudes de patente. La mayoría de patentes que se emiten son para medicamentos (Figura 5-3) lo cual se puede atribuir a esfuerzos de la Oficina de Patentes para evitar que se aplique la regulación de restauración del plazo de la patente.

Figura 5-37. Patentes emitidas en Costa Rica, 2000-2012



Fuente: Basado en datos suministrados por Luis Gustavo Álvarez, Oficina del Director, Registro de Propiedad Intelectual.

5.4 ¿CÓMO HAN AFECTADO LAS REGLAS DE PI DEL CAFTA-DR A LA CCSS?

Como el principal proveedor de servicios de atención médica en Costa Rica, la CCSS ha desarrollado políticas conjuntamente con el Ministerio de Salud para brindar servicios médicos de cobertura universal según los derechos humanos de la salud.¹¹⁰ Una de estas políticas es la Política de Medicamentos Esenciales y la Lista Oficial de Medicamentos, que incluye aquellos medicamentos que se consideran necesarios para solventar la mayoría de los requerimientos de salud de la población. Esta lista garantiza que Costa Rica tenga acceso a los medicamentos necesarios para tratar las causas más importantes de muerte y mortalidad que afectan a la población, y que los medicamentos estén disponibles en las cantidades y en el momento en que se necesitan.¹¹¹ La compra y suministro de medicamentos para la población nacional a través de la Lista Oficial de Medicamentos es una de las actividades más importantes de la CCSS y requiere de una cuidadosa definición y manejo.

La definición de una política de medicamentos esenciales tiene tres aspectos:

- **Oferta y selección de medicamentos:** existen muchas entidades farmacéuticas químicas para usos clínicos y terapéuticos, pero no todas ellas son esenciales o necesarias para atender los problemas de salud del país.
- **Calidad:** el medicamento que se va a prescribir a la población debe ser seguro y eficaz.
- **Sostenibilidad de sistemas de salud pública con presupuestos limitados:** condiciones del mercado internacional de medicamentos y sus costos.¹¹²

¹¹⁰ CCSS (2012).

¹¹¹ Ibid.

¹¹² CCSS y COMEX (2013).

Con base en esta definición, y siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial para la Salud (OMS), la CCSS publicó su Política de Medicamentos Esenciales en el año de 1985¹¹³. Esta política tiene dos componentes básicos para garantizar un uso racional de los medicamentos:

- **Componente técnico-científico:** la Dirección Médica se encargará y será responsable de la selección, prescripción, despacho y administración de los medicamentos así como de brindar información y educación sobre ellos.
- **Componente operativo:** La Dirección de Logística será responsable de la planificación, adquisición, calidad, almacenamiento y distribución de los medicamentos.

Existe un procedimiento específico que regula la inclusión de un medicamento en la Lista Oficial de Medicamentos de conformidad con varios criterios y su disponibilidad en el mercado. Para agregar un nuevo medicamento o producto a la lista, debe haber una necesidad de salud pública comprobada. El análisis se hace de conformidad con criterios epidemiológicos, clínicos, farmacológicos y farmacoeconómicos. Además se necesita un análisis de alternativas disponibles — incluyendo una revisión de evidencia científica, ensayos clínicos y meta-análisis— para establecer la eficacia y seguridad de las alternativas propuestas y su capacidad de respuesta a la necesidad pública de salud.¹¹⁴

Desde 1988, el Comité Central de Farmacoterapia es el responsable de seleccionar medicamentos y de mantener la Lista Oficial de Medicamentos vigente. El Comité Central de Farmacoterapia es un organismo científico y técnico que fue establecido por la CCSS en el año de 1982.¹¹⁵ El comité incluye 13 médicos nacionales especialistas de hospital y tres farmacéuticos. Su principal objetivo es garantizar el acceso de la población a los medicamentos y su uso racional, de conformidad con las necesidades de salud. Una vez que se ha cumplido con los requisitos del Comité, los medicamentos se pueden agregar a la Lista Oficial de Medicamentos que está disponible en la página web de la CCSS.¹¹⁶

La Lista Oficial de Medicamentos de la CCSS se evalúa y actualiza continuamente. La lista incluye actualmente 455 ingredientes activos en 641 presentaciones farmacéuticas, las cuales han sido seleccionadas e incluidas en la lista de conformidad con el procedimiento anteriormente indicado.¹¹⁷ Los medicamentos incluidos en la lista no constituyen la totalidad de medicamentos del mercado costarricense, sino únicamente los medicamentos que el Comité Central considere necesarios para atender los asuntos de salud de la población. En el período comprendido entre el mes de enero del 2009 y el mes de mayo del 2013, la lista se actualizó con siete ingredientes activos nuevos y 12 presentaciones farmacológicas.¹¹⁸

¹¹³ La política de medicamentos esenciales fue establecida mediante Decreto Ejecutivo Número 19343-S, publicado el 19 de diciembre de 1989. El Artículo 16 del decreto estipula que: “Las instituciones del Sector Público de Salud, deberán confeccionar su formulario básico de medicamentos con normas administrativas y de información terapéutica, concordantes con el Formulario Terapéutico Nacional.

Para tales efectos y para velar correctamente por la aplicación del presente Reglamento, cada institución tendrá en su seno un Comité de Farmacoterapia, que ser quien tendrá también la responsabilidad de aprobar la compra de productos farmacéuticos que no están incluidos en el Formulario Terapéutico Nacional en casos de excepcional urgencia y necesidad.

En todo caso, esta determinación deber ser puesta en conocimiento del Comité con la información y datos que sean necesarios para justificar esa medida.”

¹¹⁴ Presentación de Power Point sobre los Efectos Económicos de los Medicamentos.

¹¹⁵ Consultar el Decreto Ejecutivo #13878-SPPS del 22 de setiembre de 1982.

¹¹⁶ 1. Lista Oficial de Medicamentos, actualizada el 27/08/2013 <http://www.ccss.sa.cr/medicamentos>. 2. Análisis del Impacto del CAFTA en el Sistema de Seguro Social Costarricense— cuatro años después de su entrada en vigencia, estudio de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Ministerio de Comercio Exterior. Julio del 2013.

¹¹⁷ CCSS y COMEX (2013).

¹¹⁸ Los ingredientes activos agregados a la Lista Oficial de Medicamentos fueron: 1) Vacuna neumocócica polivalente, 2) Gadopentato de dimeglumina o gadoversetamida o ácido gadotérico, 3) Complejo coagulante antiinhibidor, 4) Levobupivacaina HCL, 5) Mesalamina 6) Tenofovir disoproxil fumarato and 7) Derivado protéico purificado de tuberculina. The new

La innovación en productos farmacéuticos presenta cambios constantes y tiene un impacto significativo en la lista de medicamentos esenciales de la CCSS. El verdadero reto es definir cuántos y cuáles de los nuevos medicamentos introducidos al mercado representaron un progreso real. Entre 2001 y el 2010, sólo el 2% de los medicamentos que ingresó al mercado representó un avance real para la medicina, el 14% no fue aceptable, un 7% pudo ofrecer alguna ventaja sobre opciones de tratamiento disponibles, el 21% pudo ofrecer algo de ayuda, el 52% no representó ninguna ventaja significativa y el 5% mostró resultados poco concluyentes.

La política de compra de medicamentos de la CCSS permite a la institución hacer una cuidadosa selección de los medicamentos necesarios para tratar problemas de salud pública. La política de compras evita la duplicación de productos usados para enfermedades específicas, lo que a su vez crea un ambiente para precios más competitivos. Esta política permite estabilidad en la lista oficial de medicamentos. En los últimos cuatro años, la CCSS sólo agregó 1.6 ingredientes activos por año en promedio. La implementación de la política también ha demostrado que no todos los medicamentos que existen en el mercado que son considerados necesarios para la atención de salud pública tienen que ser incorporados en la lista oficial de medicamentos de la CCSS. De hecho, del número total de entidades químico farmacológicas que existen en el mundo, sólo el 4.91% está incluido en la lista oficial de medicamentos de la CCSS para atender los problemas de salud pública de la población nacional.¹¹⁹

Para algunos de los nuevos productos incluidos en la Lista Oficial de Medicamentos de la CCSS desde el 2009, no hay medicamentos genéricos registrados en Costa Rica. Por lo tanto, el acceso a genéricos no está relacionado con la PI porque aun cuando productos nuevos no tengan exclusividad de datos o algún otro derecho de PI, no tienen una versión genérica en el mercado. Este es el caso de tres vacunas, la Gadoversetamida (ácido gadotérico) y la Levobupivacaina (Levobupivacaina). Las razones de esta situación son diversas. En algunos casos, la complejidad de la fabricación o la baja rentabilidad del medicamento eliminan los incentivos para que empresas farmacéuticas de genéricos produzcan la versión genérica. La mayoría de ellas incluso espera hasta que un medicamento sea incluido en la Lista Oficial de Medicamentos antes de producir el medicamento como un genérico para estar seguras de que habrá un mercado atractivo.

La ley costarricense otorga al gobierno suficiente poder para adoptar todos los pasos necesarios a fin de garantizar que el proceso de patente de medicamentos no afecte su disponibilidad para la población. La implementación del CAFTA-DR no cambió el proceso de patente. Es necesario aclarar que en cuanto a protección de datos, el CAFTA-DR no prohíbe la producción, comercialización, importación, compra o distribución de medicamentos genéricos. El tratado simplemente establece cinco años de protección para todos los datos de prueba generados con el objeto de proteger información sobre la seguridad y eficacia de los nuevos medicamentos, de conformidad con los estándares internacionales de protección. Sin embargo, esta información no es exclusiva y por lo tanto la protección es para fines de no divulgación. En la protección de datos de nuevos productos farmacéuticos, el CAFTA-DR tiene una

pharmaceutical presentations added were: 1) Vacuna neumocócica polivalente, 2) Gadopentato de dimeglumina o gadoversetamida o ácido gadotérico, 3) Montelukast 5 mg, 4) Vacuna combinada de toxoide diftérico y tetánico, componente pertussis acelular, poliovirus 1,2,3 inactivos, 5) Vacuna combinada toxoide diftérico y tetánico, componentes pertussis acelular naturales y toxoide pertussis, poliovirus de tipo 1, 2, 3 inactivados y vacuna hemophilus tipo B conjugada, 6) Hipromelosa 2906 al 2.5 percent solución estéril o Hipromelosa 0.3 percent gel estéril, 7) Progesterona 100 mg o 200 mg cápsulas blandas, 8) Complejo coagulante anti-inhibidor, 9) Levobupivacaina HCL, 10) Mesalamina (sinónimo mesalazina), 11) Tenofovir Disoproxil fumarato Tabletas 300 mg and 12) Derivado Proteico purificado de Mycobacterium tuberculosis Frasco ampolla de 1 ml. 5TU/0.1ML.

¹¹⁹ La Lista Oficial de Medicamentos incluye 455 ingredientes activos almacenables y medicamentos complementarios y 36 ingredientes activos en medicamentos no registrados ante el Ministerio de Salud, pero autorizados a ingresar al país bajo una dispensa de necesidades especiales de la CCSS. Por lo tanto la CCSS permite el uso de 491 entidades químico farmacéuticas para atender los problemas de salud pública de la población.

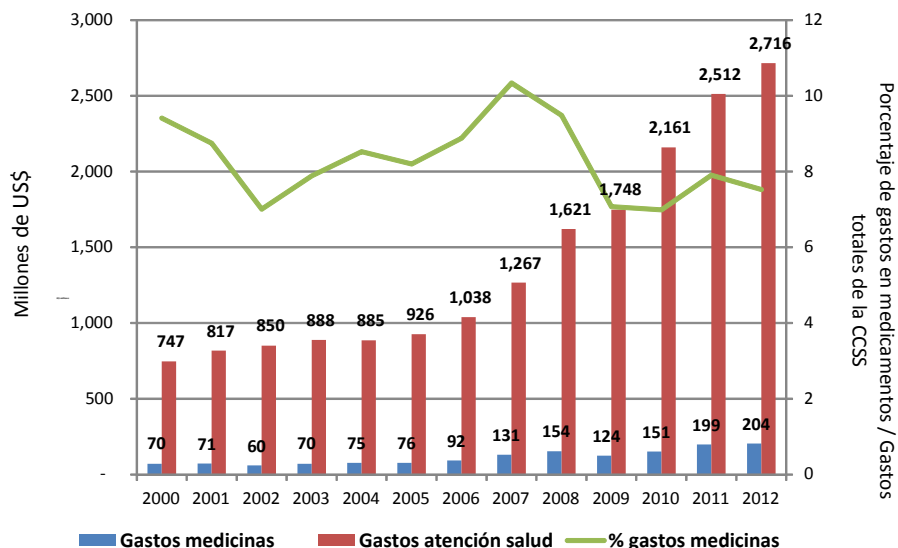
novedad, lo cual no quiere decir que la producción, comercialización, importación, compra o distribución de medicamentos genéricos está prohibida. El acuerdo establece que habrá una protección a los datos de prueba generados para demostrar la eficacia y seguridad de nuevos medicamentos que estarán disponibles en el mercado.

Para analizar el impacto de las reglas de protección de datos de prueba del CAFTA en la lista oficial de medicamentos de la CCSS, es necesario hacer una revisión de la actualización de la lista y los productos registrados en los últimos cuatro años. En el período que va desde la entrada en vigencia del CAFTA-DR hasta el mes de mayo del 2013, sólo se han agregado siete ingredientes activos y 12 presentaciones farmacológicas a la lista oficial de medicamentos de la CCSS, aproximadamente 1,6 ingredientes activos y 2.7 presentaciones farmacológicas por año. El medicamento introducido recientemente con protección de datos es el Tenofovir disoproxil fumarato (Viread- tabletas de 300 mg), cuya protección de datos caducará en el mes de mayo del 2016.

Durante los primeros cuatro años de aplicación del CAFTA-DR en Costa Rica, la protección de datos y las vinculaciones de patente no fueron los factores determinantes para incluir un producto en la lista oficial de medicamentos de la CCSS. La inclusión de un medicamento en la lista no se vio impactada por las reglas del CAFTA-DR en materia de protección de datos o vinculaciones de patente, sino por otras consideraciones, incluyendo el precio, la tecnología de producción, la viabilidad económica de los fabricantes de medicamentos genéricos y la complejidad y calidad de los productos requeridos por la CCSS. Estos son los factores críticos que han influenciado las decisiones de compra de la CCSS, y que no han sido modificados después de que el CAFTA-DR entrara en vigencia hace cuatro años. Sólo un producto con protección de datos ha sido incluido en la lista oficial de medicamentos de la CCSS (el Tenofovir disoproxil fumarato). La lista mencionada no incluye ninguno de los cuatro productos con vinculaciones de patente en Costa Rica (Tabla 5-1 para la lista de productos) y por ende la CCSS no los compra.

Teniendo en cuenta que muy pocos medicamentos de la lista oficial cuentan con protección de datos o bien con vinculaciones de patente, estas reglas no han impactado a la CCSS. Tal y como se mencionó anteriormente, la CCSS incluye medicamentos en su lista oficial de medicamentos basada en las necesidades de salud de la población y no de conformidad con ningún requerimiento de propiedad intelectual. Aunado a esto, no es necesario que un medicamento tenga vinculación de patente para ser incluido en la lista oficial. Los únicos productos que tienen vinculación de patente en Costa Rica no fueron incluidos en la lista oficial de medicamentos de la CCSS dado que el Comité Central de Farmacoterapia no los considera necesarios para tratar enfermedades o para garantizar la salud pública.

Figura 5-4. Gastos de la CCSS en medicamentos y servicios de salud



Fuente: Información de la CCCSS, cálculos de personal del Banco Mundial

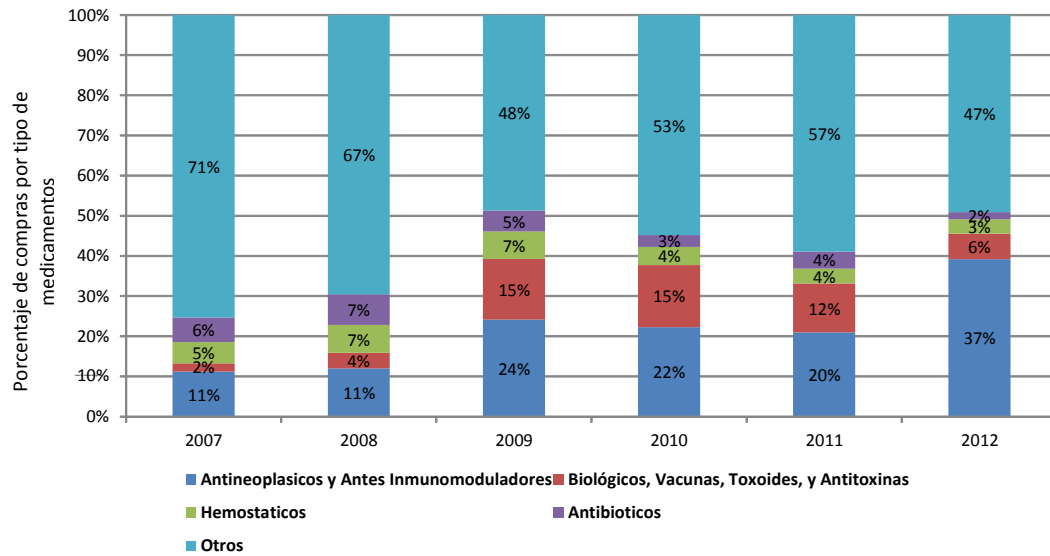
El crecimiento del gasto en la CCSS no se puede atribuir a un aumento en los precios de los medicamentos. El gasto de la CCSS en medicamentos ascendió a US\$204 millones en el 2012, lo cual representa el 8% del gasto total de la CCSS (Figura 5-4). Esta proporción cayó de un pico de 10% en el 2007, sugiriendo que factores aparte de los medicamentos están afectando el gasto de la CCSS. Un estudio reciente de la OPS muestra que uno de los principales determinantes de la difícil situación financiera de la CCSS es el alto nivel de remuneraciones del personal (salarios y contribuciones al seguro social).¹²⁰ Ese estudio también muestra que la parte de remuneraciones del personal como un porcentaje del gasto total de servicios de salud pasó del 54% en el 2000 al 68.5% en el 2010, con lo cual se demuestra que esos gastos han estado creciendo más rápido que otras categorías de gasto, incluyendo la compra de medicamentos.¹²¹

Cuando se examinan gastos de medicamentos, un pequeño grupo de medicamentos constituye la mitad de los gastos. Los productos antineoplásicos, que se usan para tratar el cáncer, pasaron a representar el 37% de las compras de medicamentos en el 2012 contra el 11% en el 2007 (Figura 5-2). Durante el mismo período, la parte de vacunas y de productos biológicos aumentó al 6%.

¹²⁰ OPS (2011).

¹²¹ Idem (página 16).

Figura 5-5. Composición del gasto de medicamentos de la CCSS, 2007-2012

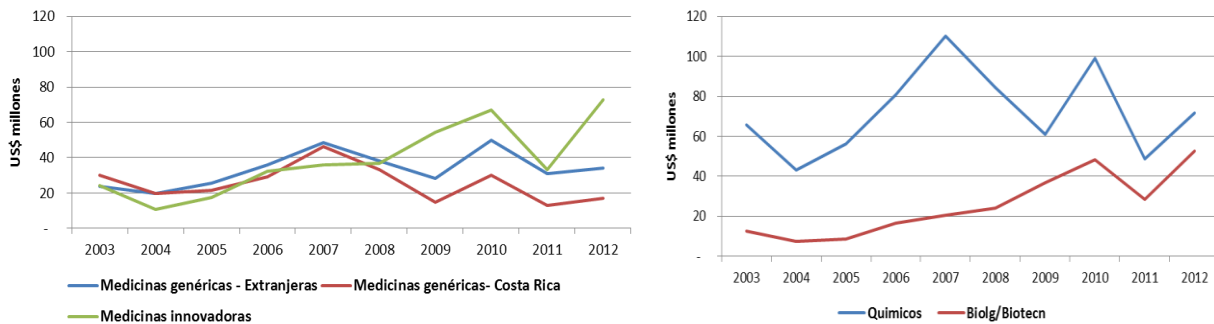


Fuente: Información de la CCCSS, cálculos de personal del Banco Mundial

La creciente inversión en productos innovadores se ha atribuido en gran medida a los costos de producción y no a la protección de PI. En los últimos años, en particular en el 2009, la inversión en productos innovadores aumentó como resultado de la llegada de los medicamentos biológicos y biotecnológicos a Costa Rica.¹²² Esta situación surgió debido al costo de producción de este tipo de medicamentos más que a la protección de PI.¹²³

Cuando se examinaron las inversiones de la CCSS en medicamentos por tipo, surgieron algunas tendencias interesantes. Primero, la brecha entre inversiones de la CCSS en medicamentos nacionales y genéricos extranjeros ha crecido desde el 2009 (Figura 5-6). Además de esto, las inversiones en medicamentos innovadores y biológicos/biotecnológicos también están creciendo. A partir de los datos no es posible determinar si la adquisición de medicamentos de la CCSS se ha desplazado del mercado nacional a los mercados extranjeros.

Figura 5-6. Inversiones de medicamentos de la CCSS por tipo



Fuente: Información de la CCCSS, cálculos de personal del Banco Mundial

¹²² Efectos económicos en medicamentos, presentación de Power Point de la CCSS.

¹²³ Información obtenida de la Dirección de Presupuesto de la CCSS.

Referencias

- Anderson, J. (1979). A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *American Economic Review*.
- AXCO (2010). Nicaragua y el Informe Anual 2010 del INS.
- Barry, F. (1996). Peripherality in economic geography and modern growth theory: evidence from Ireland's adjustment to free trade. *The World Economy*, 19(3), 345 – 365.
- Barry, F., & Bradley, J. (1997). FDI and Trade: The Irish Host Country Experience. *The Economic Journal*, 107(445), 1798–1811.
- Basico, Estandar, Plus, Silver, Gold. www.cabletica.com.
- Bergstrand, J. (1985). The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence. *The Review of Economics and Statistics*, 67(3), páginas 474-81, Agosto.
- Blomstrom, M., & Kokko, A. (1997). Regional integration and foreign direct investment. Tomado de <http://www.nber.org/papers/w6019>.
- Buckley, P. J., Clegg, J., Forsans, N., & Reilly, K. T. (2000). United States Foreign Direct Investment into Canada: An Empirical Analysis with Emphasis on the Free Trade Hypothesis.
- Büthe, T., & Milner, H. (2008). The politics of foreign direct investment into developing countries: increasing FDI through international trade agreements? *American Journal of Political Science*, 52(4), 741–762.
- Buttkereit, S., Enriquez, L., Grijpink, F., Moraje, S., Torfs, W., & Vaheri-Delmuelle, T. (2009). Mobile Broadband for the Masses: regulatory levers to make it happen. Obtenido en www.mckinsey.com.
- Calderon, C., & Poggio, V. (2011). Trade and Economic Growth: Evidence on the Role of Complementarities for the CAFTA-DR Countries. Publicado en Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America. Capítulo 4. Banco Mundial, Washington DC.
- Carrillo, L. (2011). Panamerican Health Organization. Informe sobre la situación relativa a las condiciones financieras del seguro de salud de la CCSS. Julio del 2011.
- Castro, A. (2012). *Estrategia nacional de propiedad intelectual*. Documento preparado para el Ministerio de Justicia en Costa Rica en cooperación con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y bajo la supervisión de la Comisión Interinstitucional de Propiedad Intelectual (CIPPI). Obtenido de <http://www.micit.go.cr/index.php/component/content/article/1142.html>
- CCSS. (2012). Lista Oficial de Medicamentos y Normativa. Obtenido de http://www.ccss.sa.cr/archivos/pub/21/lom_2012.zip
- CCSS. (2013). Economic effects in medicines. Presentación de PowerPoint creada/preparada por la CCSS.
- CCSS & COMEX. (2013). Análisis del impacto del tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos as sus cuatro años de vigencia en la Caja Costarricense del Seguro Social.
- CISCO Barómetro. (2009). VIII medición de la penetración de Internet de banda ancha en Costa Rica. Obtenido de: <http://www.caatec.org/sitio1/images/stories/publicaciones/barometro/barmetro-cisco-viii-informe-costa-rica-dic-2009.pdf>
- Claro. Entrevista con Víctor García, Gerente Regulación Claro, 8/14/2013

- Congressional Budget Office. (2006). Research and Development in the Pharmaceutical Industry. Disponible en <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/76xx/doc7615/10-02-drug-rd.pdf>.
- Dypski, M. (2002). The Caribbean Basin Initiative: An Examination of Structural Dependency, Good Neighbor Relations, and American Investment. *Journal of Transnational Law and Policy*, 12(1).
- El Financiero. “Apatía en ventas de 3G.” 20 de diciembre de 2009.
- El Financiero “Apple domina en Costa Rica”, 1 de setiembre de 2011.
- El Financiero: “Costa Rica con Internet banda ancha más caro”, 29 de mayo de 2008. El artículo cita a CAATEC
- Ferreira, G. F. C., & Harrison, R. W. (2012). From Coffee Beans to Microchips : Export Diversification and Economic Growth in Costa Rica, 4 (Noviembre), 517–531.
- Ferriter, K. L. (2007). *Linkages between Generic Approval and the Patent System in the United States* [powerpoint slides]. Obtenido de
- Food and Drug Administration (2012). FY 2012 Innovative Drug Approvals - Bringing Life-saving Drugs to Patients Quickly and Efficiently. Obtenido de <http://www.fda.gov/downloads/aboutfda/reportsmanualsforms/reports/ucm330859.pdf>
- Francois, J. F., Rivera, L., and Rojas-Romagosa, H. (2007). Economic Perspectives for Central America after CAFTA-DR : A GTAP-based Analysis. Accesado en <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/3448.pdf>
- Frutos, D., Teekasap, P., & Masood, S. (2011). CAFTA-DR Effects on FDI Inflows, Growth and Distribution of the Workforce in Costa Rica: a System Dynamics Approach”, *The International Trade Journal*, 25 (3).
- Frutos, D., Teekasap, P., & Samii, M. (2011). CAFTA-DR-DR Effects on FDI Inflows, Growth, and Distribution of the Workforce in Costa Rica: A System Dynamics Approach. *The International Trade Journal*, 25(3), 372–393.
- Gagnon, M.A. (2012), Agrupación de todos los datos de Prescrire recopilados desde 1981, Prescrire Abril de 2012, 32 (342), 311-314.
- Gereffi, G., & Fernandez-Stark, K. (2013). COSTA RICA IN GLOBAL VALUE CHAINS: An Upgrading Analysis. Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.
- Giuliani, E. (2008). Multinational Corporations and Patterns of Local Knowledge Transfer in Costa Rican High-Tech Industries. *Development and Change*, 39(3), 385–407.
- González, A. (2006). El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. BID-INTAL, Washington, DC.
- Gould, D. (1998). Has NAFTA Changed North American Trade? *Economic Review*. Bando de Reserve Federal de Dallas, Primer Trimestre, pp. 12-23.
- Hicks, R., Milner, H. V., & Tingley, D. (2013). Trade Policy, Economic Interests, and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA-DR-DR. *International Studies Quarterly*. Forthcoming; accesado en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.12057/abstract> .
- Hicks, R., Milner, H., and D. Tingley, D. (2014). Trade Policy, Economic Interests and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA.” *International Studies Quarterly*.

- Hornbeck, J. (2012). The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR): Developments in Trade and Investment. CRS, Abril.
- Jansen, H., Morley, S., & Torero, M. (2007). The Impact of the Central America Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Sector in Five Central American Countries. Working Paper, The International Food Policy Research Institute.
- Jaramillo, F., & Lederman, D. (2006). "Challenges of CAFTA: Maximizing the Benefits for Central America" Directions in Development Trade. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kim, Y., Kelly, T., & Raja, S. (2010). Building Broadband- strategies and policies for the developing world. Banco Mundial, Washington D.C.
- Kolbi Hogar, www.grupoice.com
- Kose, M. A., & Rebucci, A. (2005). How might CAFTA-DR change macroeconomic fluctuations in Central America? *Journal of Asian Economics*, 16(1), 77–104.
- La Nación. (2013). Tribunal Condena a Municipios por Restricción a torres celulares. 20 de agosto de 2013.
- Larraín, F., López -Calva, L.F., & Rodríguez-Clare, A. (2000). Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America. Center for International Development at Harvard University, Working Paper No. 58.
- Latin Business Chronicle (2007a): CAFTA's Impact on Costa Rica—Costa Rica's approval of CAFTA will be an overall benefit to the Central American country, most experts say. 15 de octubre de 2007. Obtenido de <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=1705>.
- Latin Business Chronicle (2007b). Costa Rica's CAFTA Choice—CAFTA will open doors for Costa Rica's workers, farmers and entrepreneurs. 1 de octubre de 2007. Obtenido de <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=1674>.
- Lederman, D., Jaramillo, F., Bussolo, M., Gould, D. & Mason, A. (2006). "Challenges of CAFTA: Maximizing the benefits for Central America." Banco Mundial, Washington, DC.
- Lederman, D., Maloney, W. F., & Serven, L. (2005). Lessons from NAFTA: For Latin America and the Caribbean. Palo Alto, California: Editorial de la Universidad de Stanford y Banco Mundial.
- Lim, E.-G. (2001). Determinants of and the relation between foreign direct investment and growth: A summary of the recent literature. IMF Working Paper, 1-28.
- López, H., & Shankar, R. (2011). Getting the most out of Central America's Free Trade Agreements. The World Bank, Washington, D.C.
- Mathews, J. A., & Cho, D.-S. (2000). Tiger Technology: The Creation of a Semiconductor Industry in East Asia. Cambridge, RU: Editorial de la Universidad de Cambridge.
- Medvedev, D. (2012). Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on FDI Inflows. *World Development*, 40(1), 49–61.
- MICITT. (2013). A 5 años de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica. Presentación hecha por RETEL en COMEX. San José, Costa Rica.
- MIGA. (2006). The Impact of Intel in Costa Rica. Washington, DC 20433. Obtenido de www.ipanet.net/investing_in_development/intelcr.
- Monge, R., Loría, M., & González-Vega, C. (2003). Retos y Oportunidades para los sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centroamérica ante un Tratado de Libre Comercio con Estados

- Unidos., Informe preparado por el Programa de Estudios de CAFTA-DR del Banco Mundial. www.worldbank.org/CAFTA-DR.
- Monge-Ariño, F. (2011). Costa Rica: trade opening, FDI attraction and global production sharing. Geneva. Obtenido de <http://www.econstor.eu/handle/10419/57577>.
- Monge-Gonzalez, R., Rosales-Tijerino, J., & Arce-Alpizar, G. (2005). Cost-Benefit Analysis of the Free Trade Zone System. The Impact of Foreign Direct Investment in Costa Rica. Organization of American States Office of Trade, Growth and Competitiveness. Washington, D.C.
- Monge-González, R., & Hewitt, J. (2010). Innovation, R&D and productivity in the Costa Rican ICT sector: A case study. Inter-American Development Bank Working Paper Series No. IDB-WP-189 (June).
- O’Keefe, T. (2009). Latin America and Caribbean Trade Agreements: Keys to a Prosperous Community of the Americas. Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos.
- Observatorio Regional de Banda Ancha ORBA. (2012). Estado de la banda ancha en Latinoamérica y el Caribe.
- OECD. (2004). Costa Rica. in *OECD Investment Policy Reviews: Caribbean Rim 2004: Costa Rica, Dominican Republic and Jamaica*. Publicación de la OCDE. París, Francia.
- OECD. (2009). Broadband and the Economy. OCDE. Obtenido de www.oecd.org/dataoecd/62/7/40781696.pdf
- OECD. (2012). Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options. Paris, Francia.
- Padilla-Pérez, R., & Martínez-Piva, J. M. (2009). Export growth, foreign direct investment and technological capability building under the maquila model: winding roads, few intersections. *Science and Public Policy*, 36(4), 301–315.
- PAHO. (2011). *Informe sobre el estado de situación financiera del seguro de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social*. Washington, D.C., USA
- Pain, N. (1997). Continental Drift: European Integration and the Location of U.K. Foreign Direct Investment. *The Manchester School*, 65(S), 94–117.
- Paunovic, Igor (2004), “The United States-Central American Free Trade Agreement: Fiscal Implications for Central American Countries”. UN-ECLAC working paper LC/MEX/L.616, Mexico City.
- Paus, E. a., & Gallagher, K. P. (2007). Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 43(1), 53–80.
- Pineda, H. (2013). FONATEL. Presentación brindada el 22 de agosto de 2013.
- Public Broadcasting Service. (2005). Trade issues--Debating the Central American Free Trade Act. 11 de marzo del 2005. <http://www.pbs.org/now/politics/caftadebate.html>.
- Quiang, C., Rosotto, C., & Kimura, K. Economic impact of Broadband. in *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*, pp. 35-50, Banco Mundial, Washington D.C.
- Reuters. (2007). US trade pact is protested in Costa Rica. in *The New York Times*, October 1. http://www.nytimes.com/2007/10/01/world/americas/01costarica.html?_r=0.
- Rodríguez-Clare, A. (2001). Costa Rica’s Development Strategy based on Human Capital and Technology : how it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries. *Journal for People-Centered Development*, 2(2), 311-324.

- Rojas, E.F. (2012). *Estado de la banda ancha en Latinoamérica y el Caribe*. Reporte de *Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA)*. Obtenido de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/48449/EstadobandaAnchaenAMLC.pdf>
- Ruane, F., & Gorg, H. (1997). The Impact of Foreign Direct Investment on Sectoral Adjustment in the Irish Economy. *National Institute Economic Review*, 160(1), 76–86.
- Sally, R. (2006). Free Trade Agreements and the Prospects for Regional Integration in East Asia. *Asian Economic Policy Review*, 1(2), 306–321.
- Sanchez-Ancochea, D. (2006). Development trajectories and new comparative advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization. *World Development*, 34(6), 996–1015.
- SUTEL. (2009). Informe Técnico sobre el Uso y Asignación del Espectro Radioeléctrico en Costa Rica. 15 de mayo de 2009. San José, Costa Rica.
- SUTEL. (2010). Modelo del Contrato: Plan de Desarrollo de la Red. Licitación Pública. Concesión para el Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones Móviles. San José, Costa Rica.
- SUTEL. (2013). Estadísticas del sector de telecomunicaciones. Informe 2010-2012. San José, Costa Rica.
- The Heritage Foundation. (2007). Costa Rica and CAFTA: Chavista Rhetoric Threatens Trade Deal's Benefits. 4 de octubre del 2007. <http://www.heritage.org/research/reports/2007/10/costa-rica-and-cafta-chavista-rhetoric-threatens-trade-deals-benefits>.
- Trade Zone System (____). The Impact of Foreign Direct Investment in Costa Rica. Organization of American States Office of Trade, Growth and Competitiveness. Washington, D.C. 20006, U.S.A.
- Trejos, A. (2008). Country role models for development success: The case of Costa Rica. Helsinki. Retrieved from <http://www.econstor.eu/handle/10419/45106>.
- Upside down World. (2007). Referendum in Costa Rica: Countdown to CAFTA? 27 de setiembre de 2007. Obtenido de <http://upsidedownworld.org/main/trade-archives-54/912-karis-cafta-cr-article>.
- Vargas, J. (2008). Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos?. *Rev. cienc. polít.*, 28 (1). Santiago, Chile.
- Villalobos, V., & Monge-González, R. (2011). Costa Rica's Efforts Toward an Innovation-Driven Economy: The Role of the ICT Sector. *The Global Information*. pp. 119–126. Obtenido de <https://reports.weforum.org/wp-content/pdf/gitr-2011/03-part-2/2.1-costa-ricas.pdf>
- Yeyati, E. L., Stein, E., & Daude, C. (2002). Regional Integration and the Location of FDI. Washington, DC. Obtenido de from [http://www.webmeets.com/files/papers/lacea/2002/263/Regional Integration FDI final.pdf](http://www.webmeets.com/files/papers/lacea/2002/263/Regional%20Integration%20FDI%20final.pdf)

ANEXO 1-1. CAMBIOS LEGALES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DEL CAFTA-DR

La siguiente tabla contiene la lista de la legislación que Costa Rica emitió para poder implementar las obligaciones establecidas en el CAFTA-DR y lograr su entrada en vigencia el 1 de enero de 2009. Esta normativa de implementación consistió en la promulgación de más de 10 leyes incluyendo la ratificación de tres convenios internacionales, y cerca de 30 decretos ejecutivos y resoluciones.¹²⁴

Tema	Legislación de implementación
Trato Nacional y Acceso a Mercados	Decreto Ejecutivo No. 34912-COMEX del 25 de noviembre de 2008, "Reglamento para la distribución y asignación de contingentes arancelarios de importación otorgados al amparo del Tratado de libre comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos".
	Decreto Ejecutivo No. 34926-COMEX del 27 de noviembre de 2008, "Contingentes arancelarios de importación de arroz en granza otorgados al amparo del Tratado de libre comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos y 34926-COMEX".
Reglas y Procedimientos de Origen	Decreto Ejecutivo No. 34753-H-COMEX del 16 de setiembre de 2008, "Reglamento para la aplicación y administración de las disposiciones aduaneras y de las reglas de origen del CAFTA-DR".
Defensa Comercial	Decreto Ejecutivo No. 34755-COMEX-MEIC del 22 de agosto del 2008, "Implementación de la Sección A: Salvaguardias del Capítulo Ocho Defensa Comercial, del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos"
Contratación Pública	Ley No. 8630 del 17 de enero del 2008, que modificó el Código Penal (Ley No. 4573) y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley No. 8422)
Comercio transfronterizo	Ley No. 8629 del 30 de noviembre de 2007, "Modificación de la Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras No.

¹²⁴ A partir del 2009, la administración del acuerdo ha requerido la emisión de una serie de regulaciones cuyo objetivo ha sido garantizar la correcta aplicación y maximizar el aprovechamiento de este tratado.

Tema	Legislación de implementación
de servicios	6209, y Derogación del inciso b) del artículo 361 del Código de Comercio, Ley No. 3284".
Servicios Financieros	Resolución aprobada mediante el artículo 28 del acta de la sesión 569-2006 celebrada el 6 de abril del 2006 del CONASSIF "Reglamentación general para las empresas responsables de la administración de los fondos de inversión en Costa Rica"
	Resolución de la SUPEN del 6 de noviembre del 2006 "Regulación SP-A-036 relativa a fondos de pensiones y fondos de pensiones complementarias"
Seguros	Ley No. 8653 del 22 de julio de 2008, "Ley Reguladora del Mercado de Seguros, incluye reforma integral a la Ley N° 12 del 30 de octubre de 1924", que establece disposiciones para regular la apertura del mercado de seguros, de conformidad con las obligaciones del CAFTA-DR.
	Decreto Ejecutivo No. 34924-MP-H-COMEX del 26 de noviembre de 2008, "Garantía Estatal a favor del Instituto Nacional de Seguros"
	Resolución aprobada mediante artículo 7 del acta de la sesión No. 744-1-008 del CONASSIF "Reglamento sobre la Solvencia de Entidades de Seguros y Reaseguros"
	Resolución aprobada mediante artículo 6 del acta de la sesión No. 744-2008 del CONASSIF "Reglamento sobre Autorizaciones, Registros y Requisitos de Funcionamiento de Entidades Supervisadas por la Superintendencia General de Seguros".
	Ley No. 8642 del 4 de junio de 2008, "Ley General de Telecomunicaciones", que establece disposiciones para regular la apertura del mercado de telecomunicaciones, de conformidad con las obligaciones del CAFTA-DR.
Telecomunicaciones	Ley No. 8660 del 8 de agosto de 2008, "Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones", que establece el marco legal para el

Tema	Legislación de implementación
	<p>fortalecimiento del ICE.</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 34765-MINAET, “Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones del 22 de setiembre del 2008”, y sus modificaciones: Decreto Ejecutivo No. 34916- MINAET “Modificación al Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones del 1o de diciembre del 2008.</p> <p>Resolución de la Junta Directiva de la ARESEP del 6 de octubre de 2008 “Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones”</p> <p>Resolución de la Junta Directiva de la ARESEP del 6 de octubre del 2008 “Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad”</p> <p>Resolución de la Junta Directiva de la ARESEP del 6 de octubre de 2008 “Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones”</p> <p>Ley No. 8631 del 6 de marzo del 2008, “Ley de protección de las obtenciones vegetales”.</p>
Derechos de Propiedad Intelectual	<p>Ley No. 8632 del 28 de marzo del 2008, “Modificación de varios artículos de la ley de marcas y otros signos distintivos, ley N° 7978, de la ley de patentes de invención, dibujos y modelos industriales y modelos de utilidad N° 6867 y de la ley de la biodiversidad N° 7788”.</p> <p>Ley No. 8633 del 4 de abril del 2008, “Aprueba la adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de micro organismos a los fines del procedimiento en materia de patentes y su reglamento”</p> <p>Ley No. 8834 del 3 de mayo del 2008, “Reforma del artículo 2 de la ley N° 6683, de 14 de octubre de 1982, y el artículo 52 de la ley N° 8039, de 12 de octubre de 2000”</p> <p>Ley No. 8635 del 21 de abril del 2008, “Aprobación del</p>

Tema	Legislación de implementación
	Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales”
	Ley No. 8636 del 29 de abril del 2008, “Ley de Aprobación de la Adhesión de Costa Rica al Tratado sobre el derecho de marcas y su Reglamento”
	Ley No. 8656 del 18 de julio del 2008, “Modificación de varios artículos de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual N° 8039”
	Ley No. 8686 del 21 de noviembre del 2008, “Reforma, Adición y Derogación de varias normas que regulan materias relacionadas con Propiedad Intelectual”
	Decreto Ejecutivo número 34756-J-COMEX, del 17 de setiembre del 2008, “Reforma al artículo 21 del Reglamento de las Disposiciones Relativas a las Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen, contenidas en la Ley de Marcas y Otros Signos Distintivos, Ley N° 7978”
	Decreto Ejecutivo, No. 34760-J-COMEX, del 17 de setiembre del 2008, “Reforma al artículo 22 del Reglamento de la Ley de Marcas y otros signos Distintivos, Decreto Ejecutivo N° 32033-J del 20 de febrero de 2002”
	Decreto Ejecutivo No. 34904-J del 21 de noviembre del 2008, “Modificaciones al Reglamento a la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos”
	Decreto Ejecutivo No. 34758-J-COMEX del 18 de setiembre del 2008, “Modificaciones al Reglamento de la Ley de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, Decreto Ejecutivo N° 15222-MIEM-J del 12 de diciembre de 1983”
	Decreto Ejecutivo No. 34925-S-COMEX del 27 de noviembre del 2008, “Modificación al Reglamento de Inscripción, Control, Importación y Publicidad de Medicamentos”

Tema	Legislación de implementación
	<p data-bbox="597 321 1398 594">Decreto Ejecutivo No. 34903-MAG-S-MINAET-MEIC-COMEX del 21 de noviembre del 2008. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 35828-MAG-S-MINAET-MEIC-COMEX del 25 de febrero del 2010, “La Derogación, adición y modificaciones de determinadas disposiciones relativas al “Reglamento sobre el Registro, Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola”</p> <p data-bbox="597 659 1398 762">Decreto Ejecutivo No. 34927-J-COMEX-S-MAG, del 28 de noviembre del 2008, “Reglamento a la Ley de Información No Divulgada”</p> <p data-bbox="597 827 1398 1024">Decreto Ejecutivo No. 36880-COMEX-JP del 18 de octubre del 2011, “Reglamento sobre la limitación a la responsabilidad de los proveedores de servicios por infracciones a Derechos de Autor y Conexos de Acuerdo con el Artículo 15.11.27 del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica- Estados Unidos”</p> <p data-bbox="597 1098 1398 1262">Decreto Ejecutivo No. 34757-MTSS-COMEX del 19 de setiembre de 2008, “Implementación del Capítulo 16 Laboral del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos, Ley de aprobación N° 8622 del 21 de noviembre de 2007”</p>
Laboral	<p data-bbox="597 1333 1398 1465">Decreto Ejecutivo No. 34754-MINAET-COMEX del 17 de setiembre de 2008, “Implementación del Capítulo 17 Ambiental del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos”</p>
Ambiental	<p data-bbox="597 1535 1398 1633">Decreto ejecutivo No. 34958-MINAET-COMEX del 11 de diciembre del 2008, “Reglamento al Artículo 80 de la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998”</p> <p data-bbox="597 1703 1398 1801">Decreto Ejecutivo No. 34959-MINAET-COMEX del 11 de diciembre del 2008, “Reglamento al Artículo 78, Inciso 6) de la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998”</p>

Tema	Legislación de implementación
Transparencia	Ley No. 8630 del 17 de enero del 2008, que modificó el Código Penal (Ley No. 4573) y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley No. 8422)

Fuente: Eric Scharf y COMEX.

ANEXO 1-2 PATRONES DE COMERCIO DE COSTA RICA Y MODELO GRAVITACIONAL

Introducción y literatura

Los modelos gravitacionales son utilizados en la literatura comercial para explicar económicamente los efectos *ex-post* de los acuerdos de integración económica en los flujos comerciales. El nombre "modelo gravitacional" se deriva de su parecido con la ley de gravedad de Newton y en él, los flujos comerciales entre países se describen como una función económica de sus ingresos o "tamaños", distancias físicas entre ellos y barreras al comercio, entre otros. Los estudios de Anderson (1979) y Bergstrand (1985) proporcionaron las bases teóricas iniciales y formales para la ecuación gravitacional con base en la maximización de utilidad y beneficio. Tomando en cuenta los sólidos fundamentos microeconómicos que subrayan el modelo general, el modelo gravitacional está entre los modelos más completos usados en la literatura comercial.

Gould (1988) utilizó una aplicación empírica del fundamento teórico de Bergstrand del modelo gravitacional para determinar los efectos en los flujos comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre los Estados Unidos, Canadá y México. Gould utilizó un enfoque bilateral para el modelo gravitacional y estimó los efectos del TLCAN sobre las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos y Canadá, Estados Unidos y México y Canadá y México por separado.

Homologando a Gould (1988), el presente estudio aplica el modelo gravitacional a un caso de flujo de comercio bilateral entre Costa Rica y Estados Unidos usando una muestra de serie de tiempo con el fin de determinar los efectos del CAFTA-DR en las exportaciones de Costa Rica hacia los Estados Unidos y en las importaciones de Costa Rica provenientes de Estados Unidos. Como la distancia física entre Costa Rica y los Estados Unidos no varía con el tiempo, la medida de "distancia" no está incluida en el modelo de este estudio.

En el contexto de Costa Rica, el estudio de Jaramillo y Lederman (2006) proporcionó una evaluación preliminar de los beneficios comerciales y no comerciales esperados del CAFTA-DR en el momento en que se firmó en el año 2004 y mientras estaba siendo negociado. El estudio que se basa en diferentes enfoques y metodologías, concluyó que el CAFTA-DR es susceptible de generar mayores niveles de comercio que surgen debido a la eliminación de la mayoría de barreras arancelarias y de cuota entre todas las partes que forman parte del tratado. Esto a su vez mejorará los niveles de crecimiento.

Cuatro años después de que se ratificara el CAFTA en Costa Rica en el 2009, el presente estudio proporciona alguna evidencia empírica de los efectos del TLC en los flujos de comercio costarricense. Hasta cierto punto, esta evidencia corrobora la evaluación de los beneficios potenciales de comercio encontrados en Jaramillo y Lederman (2006). Además, el estudio proporciona un marco sencillo pero completo para evaluar los aumentos en los flujos de comercio que ocurrieron debido al CAFTA y evalúa su magnitud e importancia.

Los hallazgos de este estudio tienen que leerse con cuidado y sólo pueden ser vistos como una indicación de un vínculo entre el CAFTA-DR y los flujos de comercio. Las razones hacen difícil identificar y desenmarañar los efectos del CAFTA-DR y los primeros acuerdos de comercio así como eventos simultáneos tales como la crisis económica y financiera global.

Datos

Los datos a usar en el modelo gravitacional son datos trimestrales para el período 1997-2013. Para los flujos de comercio se usó el valor (en millones de USD) de las exportaciones e importaciones de mercancías entre Costa Rica y los Estados Unidos, datos suministrados por el Banco Central de Costa Rica. Tal y como se analizó, el modelo gravitacional incluye el tamaño de la economía, la medida más completa para explicar esto es el producto interno bruto (PIB) real de Costa Rica (en millones de colones de 1991) y el PIB real de los Estados Unidos (miles de millones de USD del 2009). Con el objeto de controlar los precios se usó el factor que causa deflación de precios del PIB para Costa Rica y los Estados Unidos. A fin de controlar las condiciones externas de Costa Rica con los Estados Unidos y el resto del mundo se utilizaron los tipos de cambio efectivos reales entre Costa Rica y los Estados Unidos y entre Costa Rica y el resto del mundo (excluyendo a los Estados Unidos).¹²⁵

Modelo

Para evaluar los efectos del CAFTA desde su firma, se estimó el siguiente modelo gravitacional de indicador de referencia de los flujos de comercio bilateral de Costa Rica y Estados Unidos usando los datos trimestrales desde 1997 hasta el 2012 (primer trimestre). Las ecuaciones empíricas se basan en la aplicación del modelo gravitacional encontrado en Gould (1988) que se deriva de los fundamentos microeconómicos estándar de Bergstrand (1985).

Todas las variables son datos trimestrales con ajuste estacional y están expresadas en las primeras diferencias del logaritmo (tasas de crecimiento):

$$(1) \quad X_t^{ij} = \alpha_0 + \alpha_1 X_{t-q_1}^{ij} + \alpha_2 GDP_{t-q_2}^i + \alpha_3 GDP_{t-q_3}^j + \alpha_4 P_{t-q_4}^i + \alpha_5 P_{t-q_5}^j + \alpha_6 E_{t-q_6}^{ij} \\ + \alpha_7 E_{t-q_7}^{iw} + \alpha_8 D_t + \alpha_9 NAFTA_t + \varepsilon_t$$
$$(2) \quad M_t^{ij} = \beta_0 + \beta_1 M_{t-p_1}^{ij} + \beta_2 GDP_{t-p_2}^i + \beta_3 GDP_{t-p_3}^j + \beta_4 P_{t-p_4}^i + \beta_5 P_{t-p_5}^j + \beta_6 E_{t-p_6}^{ij} \\ + \beta_7 E_{t-p_7}^{iw} + \beta_8 D_t + \beta_9 NAFTA_t + \mu_t$$

Las variables se definen de la siguiente manera: X^{ij} son las exportaciones del país i (Costa Rica) al país j (Estados Unidos); t se refiere a la fecha trimestral; q_n (en donde $n=1,2,\dots,7$) se refiere al número de períodos de rezago¹²⁶ que tiene cada variable independiente en la ecuación (1); p_n (en donde $n=1,2,\dots,7$) se refiere al número de períodos de rezago que tiene cada variable independiente en la ecuación (2)¹²⁷; M^{ij} son las importaciones del país i (Costa Rica) desde el país j (Estados Unidos); el PIB^i es el producto interno bruto real del país i y el PIB^j es el producto interno bruto real del país j ; P^i es el deflactor del PIB del país i y P^j es el deflactor del PIB del país j ; E^{ij} es el tipo de cambio real efectivo entre el país i y el país j y E^{iw} es el tipo de cambio real efectivo entre el país i y el resto del mundo (excluyendo al país j). D_t representa otros tratados de libre comercio firmados por Costa Rica durante el período 1997-2013. $CAFTA$ es una variable binaria que representa el período en el cual se firmó el CAFTA-DR¹²⁸ en Costa Rica (5 de agosto del 2004). El CAFTA es igual a 1 empezando el tercer trimestre del 2004 y a 0 antes de eso.

¹²⁵ El tipo de cambio real efectivo entre los Estados Unidos y el resto del mundo se calculó usando 13 importantes socios comerciales de Costa Rica y usando sus respectivos índices de precio al consumidor.

¹²⁶ La metodología utilizada para determinar estos rezagos y seleccionar el modelo se analiza en la Sección de Metodología.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Aunque el CAFTA no se ratificó sino hasta cinco años después el 1° de enero del 2009, los efectos del comercio se evidenciaron desde su firma en el 2004.

Se estimaron tres regresiones diferentes tanto para la ecuación de exportaciones (1) como de importaciones (2). Estas tres diferentes regresiones incluyen diferentes variables “dummies” para el CAFTA: (i) CAFTA empezando en el 2004 (CAFTA₀₄); (ii) dos diferentes variables “dummies” del CAFTA para cuando se firmó en el 2004 y para su ratificación en el 2009 (CAFTA₀₄ y CAFTA₀₉, respectivamente) y; (iii) solamente CAFTA cuando se ratificó (CAFTA₀₉). El tamaño y la importancia estadística de los coeficientes del CAFTA nos dice el grado en el que el CAFTA afecta los flujos de comercio bilateral en Costa Rica.

Metodología y resultados

Se utilizó la metodología Box-Jenkins con el fin de determinar la estructura de rezago y de seleccionar las ecuaciones del modelo (1) y (2). Esta metodología, después de identificar la estacionalidad de las variables y corregir la estacionalidad, consiste en usar gráficos para auto correlación y auto correlación parcial a fin de decidir qué componentes autoregresivos y rezagos de la variable independiente se deberían usar en el modelo.

A continuación se presentan los resultados de la selección del modelo para las ecuaciones (1) y (2) usando la metodología Box-Jenkins:

Ecuación (1): $q_1=1, q_2=4, q_3=1, q_4=1, q_5=1, q_6=1, q_7=1$

Ecuación (2): $p_1=4, p_2=2, p_3=3, p_4=2, p_5=1, p_6=4, p_7=4$

Una vez determinada la estructura de rezago para los modelos (1) y (2), éstos se estiman por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Los resultados se presentan en las tablas 1 y 2 del Anexo.

Habiendo estimado el signo y la magnitud de los efectos del CAFTA en las exportaciones podemos mostrar cómo hubieran cambiado las tendencias de comercio sin la existencia del tratado. Las Figuras 1 y 2 muestran el efecto estimado del CAFTA en flujos de comercio bilateral (exportaciones e importaciones respectivamente) entre Costa Rica y los Estados Unidos. Tal y como indica la línea punteada de la Figura 1, se estima que las exportaciones a los Estados Unidos han sido mayores de lo que hubieran sido de no haber existido un tratado de libre comercio. Este resultado es altamente significativo aunque en términos de magnitud es relativamente pequeño ya que cada trimestre se estima que el efecto del CAFTA ha aumentado el crecimiento de las exportaciones en 5,6%.¹²⁹ De forma similar para las importaciones, tal y como indica la línea punteada en la Figura 2, se estimó que las importaciones de los Estados Unidos han sido mayores a lo que hubieran sido sin la existencia de un tratado de libre comercio. Sin embargo, este efecto no es significativo.

¹²⁹Para la forma funcional semi logarítmica presentada en el modelo (1) el coeficiente asociado a la variable simulada del CAFTA no se puede interpretar como el impacto porcentual en la primera diferencia del logaritmo de X de un cambio en la variable simulada CAFTA de estado de 0 a 1. La expresión correcta para este impacto de cambio porcentual es $e^{\alpha_9} - 1$.

Tabla 1. Estimación MCO de ecuación (1) Exportaciones

VARIABLES	(i) X^i_t	(ii) X^i_t	(iii) X^i_t
X^j_{t-1}	-0,491*** (0,113)	-0,491*** (0,114)	-0,446*** (0,119)
GDP^i_{t-1}	-0,677 (0,760)	-0,676 (0,775)	-0,240 (0,800)
GDP^i_{t-2}	1,320* (0,720)	1,321* (0,737)	1,516* (0,775)
GDP^i_{t-3}	0,978 (0,724)	0,979 (0,748)	1,248 (0,783)
GDP^i_{t-4}	-1,816*** (0,630)	-1,815*** (0,641)	-1,840*** (0,678)
GDP^j_{t-4}	2,371* (1,363)	2,370* (1,388)	1,152 (1,379)
P^i_{t-1}	-1,122*** (0,405)	-1,122*** (0,415)	-1,100** (0,439)
P^j_{t-1}	1,810 (3,218)	1,820 (3,832)	5,966 (3,675)
E^j_{t-1}	-0,335 (0,514)	-0,336 (0,536)	-0,0884 (0,558)
E^jw_{t-1}	0,261** (0,103)	0,261** (0,106)	0,265** (0,112)
CAFTA ₀₄	0,0543*** (0,0177)		
CAFTA ₀₄₋₀₉		0,0542** (0,0211)	
CAFTA ₀₉		0,0544** (0,0228)	0,0351 (0,0228)
Constante	-0,0193 (0,0218)	-0,0193 (0,0270)	-0,0225 (0,0286)
Observaciones	59	59	59
R-cuadrado	0,489	0,489	0,416

Errores estándar entre paréntesis, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla 2. Estimación MCO de ecuación (2) Importaciones

	(i)	(ii)	(iii)
VARIABLES	M^j_t	M^j_t	M^j_t
M^j_{t-1}	-0,154 (0,122)	-0,162 (0,122)	-0,162 (0,120)
M^j_{t-2}	-0,100 (0,120)	-0,111 (0,120)	-0,111 (0,118)
M^j_{t-3}	-0,0341 (0,117)	-0,0524 (0,118)	-0,0524 (0,116)
M^j_{t-4}	-0,600*** (0,117)	-0,595*** (0,117)	-0,595*** (0,115)
GDP^i_{t-1}	2,863** (1,217)	3,021** (1,229)	3,021** (1,191)
GDP^i_{t-2}	2,702** (1,176)	2,396* (1,219)	2,397** (1,158)
GDP^i_{t-1}	3,288* (1,813)	3,264* (1,815)	3,264* (1,789)
GDP^i_{t-2}	0,352 (1,768)	0,407 (1,771)	0,406 (1,620)
GDP^i_{t-3}	-5,520*** (1,689)	-5,604*** (1,693)	-5,605*** (1,604)
P^i_{t-1}	1,835*** (0,609)	1,697** (0,626)	1,698*** (0,599)
P^i_{t-2}	1,359** (0,651)	1,163* (0,683)	1,164* (0,654)
P^i_{t-1}	-6,641 (5,024)	-8,962 (5,576)	-8,958* (5,040)
E^j_{t-1}	-0,393 (0,829)	-0,211 (0,851)	-0,211 (0,825)
E^j_{t-2}	1,559** (0,754)	1,679** (0,765)	1,679** (0,755)
E^j_{t-3}	1,165 (0,729)	1,016 (0,746)	1,017 (0,730)
E^j_{t-4}	1,089 (0,707)	1,187 (0,715)	1,187* (0,690)

Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla 2. (Continuación)

VARIABLES	M^i_t	M^i_t	M^i_t
E^{iw}_{t-1}	0,176 (0,112)	0,155 (0,114)	0,155 (0,112)
E^{iw}_{t-2}	-0,303** (0,116)	-0,318*** (0,117)	-0,318*** (0,113)
E^{iw}_{t-3}	-0,275** (0,122)	-0,284** (0,123)	-0,284** (0,117)
E^{iw}_{t-4}	-0,548*** (0,164)	-0,532*** (0,165)	-0,532*** (0,159)
CAFTA ₀₄	-0,0109 (0,0263)		
CAFTA ₀₄₋₀₉		5,84e-05 (0,0287)	
CAFTA ₀₉		-0,0300 (0,0330)	-0,0300 (0,0282)
Constante	-0,0424 (0,0297)	-0,0202 (0,0376)	-0,0202 (0,0368)
Observaciones	59	59	59
R-cuadrado	0,679	0,687	0,687

Errores estándar entre paréntesis
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1