

Artículo recibido:
26 de septiembre del 2012.
Evaluado:
18 de febrero del 2013.
Modificado:
25 de febrero del 2013.

Comparación de políticas de desarrollo: Irlanda, Corea del Sur, Finlandia y Costa Rica

RESUMEN

El artículo compara, en ciertos aspectos, el desarrollo que ha tenido Finlandia, Corea del Sur e Irlanda con el de Costa Rica. Se parte de la situación existente en la década de 1960, se muestra las políticas aplicadas por cada país en el contexto de sus modelos y se establece la situación actual de estos países. Finalmente, se definen algunas lecciones aprendidas por las naciones, producto de los logros y retos planteados a raíz del desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo, políticas, estrategias, logros, retos

Comparison Of Development: Ireland, South Korea, Finland And Costa Rica

ABSTRACT

The article compares the development followed by Finland, South Korea and Ireland and compares in some ways with which Costa Rica has had. The initial situation starts in the 1960s, the policies pursued by each country in the context of their models and then, sets the current situation of these countries. Finally, define some lessons learned by the nations, the result of the achievements and challenges of development.

KEY WORDS

Development, policies, strategies, achievements, challenges



**Roberto Jiménez
Gómez**

Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica (UCR). Máster en Política Económica en el Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible. Licenciado en Economía. Universidad Nacional (UNA). Director Planeamiento Ambiental del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Investigador del Centro en Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) en temas de cambio climático y desarrollo económico.

Correo electrónico: robertoig@racsa.co.cr

Comparación de políticas de desarrollo: Irlanda, Corea del Sur, Finlandia y Costa Rica

Introducción

Algunos países han tenido un avance significativo en sus economías en las últimas tres décadas y, gracias a la aplicación de políticas públicas, han sacado provecho del proceso de globalización. Tal es el caso de Irlanda, Corea del Sur y Finlandia, que implementaron estas políticas para transformar sus estructuras productivas; así, iniciaron un proceso de desarrollo económico.

Irlanda, un país pequeño, moderno y dependiente, en su gran mayoría, del comercio, pasó de la agricultura a fomentar el crecimiento basado en la alta tecnología, la innovación, el sector terciario y el capital humano. Lo anterior fue el motivo principal por el cual a este país se le nombró “El Tigre Celta”, en relación con los “Tigres Asiáticos” (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong).

Corea del Sur, uno de los tigres de Asia, fue una de las naciones con más asombroso y repentino avance. Para poder alcanzar el actual posicionamiento de la economía surcoreana, se realizaron cambios desde el ámbito económico hasta el social y cultural. Aprovechando los frutos que se iban obteniendo, pudo llegar a ser considerada una de las naciones más fuertes del continente asiático y uno de los países con más rápido crecimiento a nivel mundial.

Finlandia, por su parte, pasó a fomentar el crecimiento basado en la planificación estratégica, gracias al enfoque en sectores destacados. Además, contó con el apoyo constante por parte del Estado y de la empresa privada para desarrollar la alta tecnología, la innovación y el capital humano. Teniendo presente los contextos estructurales y coyunturales, es vital tomar en cuenta lo que estos países realizaron en el proceso y retomar las enseñanzas obtenidas por dichas naciones, para ejemplo de Costa Rica. Para ello, una comparación de las principales políticas aplicadas será fundamental, pues permitirá ubicar el contexto general previo a los cambios realizados, la situación actual de estas naciones y las agendas pendientes para el modelo de desarrollo económico que se debe aplicar en el país.

Se entiende por modelo de desarrollo el conjunto de orientaciones que permite tomar las decisiones de política pública, orienta las actividades económicas y define ciertos rasgos fundamentales de la economía en relación con sectores productivos, sociales y con la economía internacional. El modelo surge de características relevantes, delimitadas por un grupo o la colectividad para un país en el mediano y largo plazo.

En Costa Rica, el modelo aplicado después de la segunda mitad del siglo XX dio resultados positivos en cuanto a crecimiento, desarrollo humano, equidad y oportunidades; a pesar de que tuvo limitaciones en el sector externo y en el financiamiento de un aparato público que creció para algunos sectores económicos y políticos en desmedida, según su concepción limitada del papel del Estado. Sin embargo, el modelo impulsado a partir de la década de 1980 ha dado crecimiento (menor que el anterior), gran concentración de la riqueza, y poca articulación y encadenamientos entre los distintos sectores productivos.

En general, el país muestra cierto desaliento y falta de claridad tanto del rumbo a seguir como de las opciones que se pueden tener para mantener una sociedad de oportunidades, sostenible y próspera. Precisamente, es bajo este contexto que se realiza el análisis de las naciones citadas, pues la idea principal es exponer los mecanismos utilizados por algunos países y poder retomar sus elementos claves, transformadores y propulsores para un desarrollo de largo plazo en Costa Rica.

Situación previa a la aplicación de las políticas de desarrollo

Todas las naciones, en su camino hacia el desarrollo, han tenido que afrontar situaciones difíciles; esto, en cierto sentido, las ha beneficiado, pues las ha hecho más fuertes y resistentes ante los cambios repentinos. Tanto Irlanda, como Corea del Sur y Finlandia, tuvieron que afrontar eventos adversos en su proceso de crecimiento.

Irlanda

La historia de Irlanda conlleva los cinco siglos que empleó Inglaterra en conquistarla (del XII al XVII) y la posterior persecución que sufrieron los católicos irlandeses, se atribuye la evangelización del país a San Patricio. Durante tal período, este pueblo fue duramente explotado por los ingleses; en 1800, con el Acta de la Unión (acta por la cual el Parlamento inglés suprimió el Parlamento de Dublín para someter a Irlanda), se agravó su situación, no obstante, no dejaron de protestar y manifestarse en todo el siglo XIX. La relación entre ambos países siempre fue conflictiva. Irlanda tuvo que soportar procesos de dominación y marginación por parte de Inglaterra, lo cual generó problemas sociales y bélicos, y repercutió en las dimensiones histórica y religiosa de los irlandeses.

En esta época, Irlanda fue esencialmente un país agrícola y el cultivo de papa predominaba entre las actividades económicas. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, apareció una grave enfermedad en este tubérculo que puso en riesgo su producción. Esto significó una gravísima hambruna para Irlanda, puesto que, la papa, a pesar de ser de origen americano, abastecía al 80% de las calorías de la dieta irlandesa. En consecuencia, hubo muchas muertes y cifras altas de emigración (principalmente a Estados Unidos).

Luego de la difícil situación alimentaria y de las fuertes luchas sociales que se generaron en el país, Irlanda obtuvo finalmente su independencia en 1921. Con ello y por su buena relación con algunos países, empezaron a abrirse espacios y crecer económicamente; vivo ejemplo de ello es el vínculo estrecho que han mantenido Irlanda y Estados Unidos. Como resultado de estas relaciones, han surgido inversiones de miles de millones de dólares en industrias irlandesas realizadas por empresas tecnológicas estadounidenses.

Desde 1930 hasta 1960, se aplicó una serie de políticas proteccionistas en el contexto del reducido mercado irlandés, que fueron un fracaso para el país (la economía tuvo un desempeño deficiente y exhibió una tasa media anual de crecimiento de tan sólo 1,67%). Las políticas de sustitución de importaciones contribuyeron a crear una industria orientada exclusivamente al mercado interno, en el cual, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, esto generó un déficit en la balanza de pagos. Proceso similar al vivido en América Latina con el modelo de sustitución de importaciones (ISI), que pese a sus limitaciones generó una base productiva y de conocimientos que de otra forma no se hubieran desarrollado.

Ante los avances de otros países europeos, Irlanda centró su atención en las políticas de mercado y firmó el tratado de libre comercio anglo-irlandés (*Anglo-Irish Free Trade Agreement*), suscrito en 1966. Así, selló su compromiso con el libre comercio. Posterior a esto, en 1973, este país ingresó a la enton-

ces Comunidad Europea (CE), en la actualidad Unión Europea; hecho que lo favoreció en materia de relaciones comerciales y asistencia financiera.

Desde su ingreso, Irlanda recibió asistencia estructural a través de distintos programas que fomentaron su cohesión económica y social. A finales de la década de 1970 y principios de 1990, las transferencias netas de la CE a este país representaron entre 4% y 7% del Producto Interno Bruto (PIB) irlandés; hecho que le permitió modernizar su infraestructura y, a su vez, volverlo más atractivo para la Inversión Extranjera Directa (IED) (Jiménez, 2012a).

Corea del Sur

A través de su historia, Corea del Sur vivió reiteradamente el dominio de su territorio por parte de las naciones poderosas de oriente. Japón fue uno de esos países que lo dominó desde el siglo XIX y no fue sino hasta el desenlace de la segunda guerra mundial, cuando dejó de tener influencia significativa. Los japoneses impusieron su poder para extraer los recursos naturales y la mano de obra de esta nación. En el trayecto, un elemento positivo de esa colonización fue el énfasis en la educación primaria de calidad, la cual puso las bases del crecimiento económico impulsado en la década de 1950 (Jiménez, 2012c).

La división de Corea en dos (norte: dominada por comunistas y sur: influenciada por países capitalistas) fue un punto de inflexión en el desarrollo de esta región. Las guerras entre ambas naciones, junto con los aspectos geopolíticos que se dieron en la época, tuvieron incidencia. Se dieron flujos de apoyo financiero, crédito y asesoría a Corea del Sur, que bajo sistemas políticos de dictadura, imponían un modelo de sociedad mediante diferentes instrumentos de poder del Estado, pero de corte capitalista.

El desarrollo de Corea del Sur inició a mediados del siglo XX. Su principal característica política fue el establecimiento de regímenes dictatoriales con una fuerte dominación del sistema por parte del Estado; con los cuales se pretendía para garantizar la seguridad, el cumplimiento de sus directrices y el logro de los planes quinquenales establecidos por los diferentes dictadores a través de los años. En ese periodo, se implementa una serie de reformas institucionales (Código Penal, Código Civil, leyes laborales que suprimieron a los sindicatos, leyes de derechos de autor, desarrollo de instituciones para la resolución de conflictos, instrumentos de regulación macroeconómica, entre otros) que prepararon el espacio para la industrialización posterior (Jiménez, 2012c).

Los planes quinquenales tuvieron un rol fundamental en esta época. Eran los instrumentos de política pública que tenían gran poder y permitían orientar

las acciones públicas o privadas para el logro de los objetivos previamente establecidos. Es decir, era una economía con una planificación fuerte, en donde el Estado poseía un relevante poder y capacidad para incidir en todos los ámbitos.

Se estableció en el país para ese período un “capitalismo revisado”. Este contemplaba la propiedad privada sujeta a bienestar público y, en política comercial, el Modelo de Sustitución de Importaciones y la consecuente aplicación de una política de promoción de exportaciones. Se dio la Reforma Agrícola, que modificó las estructuras de clases sociales, pues este sistema incorporó un nuevo valor social por la función empresarial (se favoreció a unos pocos con licencias exclusivas para importar y comerciar con el exterior, dada la fuerte conexión entre políticos y empresarios).

La puesta en marcha de esta estrategia generó una sobreoferta de productos agrícolas y aumento del desempleo, por lo que iniciaron las protestas de estudiantes y académicos, personas de gran prestigio en la sociedad coreana. No obstante, en la década de 1960 con el derrocamiento del presidente y tras nuevas elecciones, se construyeron dos grandes infraestructuras: las autopistas de Sul Inchon (1968) y Seúl-Busan (1970) (Brañas, 2002).

En 1970, empezaron a darse protestas sociales debido a los problemas laborales que persistían en el país. Las autoridades surcoreanas asumieron una serie de acciones, como el inicio de una modificación por completo de la estrategia de industrialización (abarcaba desde las exportaciones de productos, la intervención directa, hasta la privatización de las empresas públicas), y el fortalecimiento de la economía de los *chaebols* o grandes conglomerados empresariales de gran dimensión y alta capacidad tecnológica (resultado de los mecanismos de privatización). Es decir, de un sistema de desarrollo hacia adentro con alta protección, en donde las organizaciones públicas de servicios fueron básicas para el desarrollo inicial, se pasa gradualmente a la búsqueda de mercados de exportación con procesos de privatización que llevaron a la concentración de esas empresas en pocas manos.

En 1971, empezó a fortalecerse la política antinorcoreana y tras la disminución de la ayuda de Estados Unidos en armamento, Corea del Sur empezó a elaborar sus propias armas, lo cual incidió notablemente sobre el futuro del país e hizo que este buscara mercados para sus propios productos. En el marco del tercer plan quinquenal en 1973, se inicia la Política de la Industria y se crean grandes complejos fabriles (química, siderurgia, metales no ferrosos, entre otros). En 1980, se establece la ley marcial y se inicia un proceso de promoción tanto de las pequeñas como de las medianas empresas. Esto tiene resultados positivos en el campo económico, lo cual da apertura a una nueva etapa en cuanto a relaciones y actividad económicas (Jiménez, 2012c).

El poder de los *chaebols* (grandes empresas de distintas familias que reciben incentivos del gobierno y que forman en la actualidad los grandes conglomerados de Corea del Sur) creció por más de 40 años y, con ello, los ámbitos educativo y tecnológico se vieron sumamente beneficiados. Asimismo, después de la primera mitad de la década 1990, se generó una serie de acontecimientos externos de gran importancia para el desarrollo de Corea del Sur; entre los cuales están el reconocimiento diplomático de la China Popular, la entrada a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), todos en 1996 (Jiménez, 2012c).

Antes de la crisis asiática de 1997, la economía surcoreana presentaba indicadores positivos (baja inflación, bajo desempleo y altas tasas de crecimiento), y para 1995 y 1996, hubo un incremento de las exportaciones gracias a la entrada de capital extranjero, lo que generó a su vez un aumento del valor del won.

Bajo el contexto de la crisis de 1997, la debilidad de la economía surcoreana sufría la gran tasa de endeudamiento privado y la baja efectividad con la que empezaron a desempeñarse los *chaebols*, lo cual afectó la capacidad empresarial en Corea del Sur. La crisis coreana, según se considera, no fue de balanza de pagos, sino provocada inicialmente por problemas de liquidez de bancos y empresas, aunque, a la postre, se convirtiera también en una crisis de solvencia internacional (Bustelo, 1991).

De forma resumida, se pueden indicar los siguientes rasgos de la economía sur coreana:

- a. Parte de una situación de subdesarrollo o atraso relativo.
- b. Su entorno político y militar es muy complejo, la guerra y la geopolítica han estado siempre presentes.
- c. La consolidación política de un régimen autoritario con apoyo (económico, militar y político) de occidente, fue determinante en su proceso de crecimiento económico.
- d. Las políticas aplicadas que tenían fundamento en la industrialización por sustitución de importaciones, fue la base inicial en la década de 1950.
- e. A diferencia de otros países, que establecieron protección a la producción local con aranceles a las importaciones, se definieron objetivos y metas al sector productivo en los planes quinquenales, los cuales fueron el criterio para acceder a nuevos incentivos económicos y a mantener la protección arancelaria de las importaciones
- f. Mediante el apoyo estatal surgen los conglomerados industriales de carácter familiar (diferentes grupos de familia eran poseedores de es-

tas empresas, que cotizaban en la Bolsa de Valores sus acciones), los cuales iban encubando lo que en la actualidad son grandes empresas coreanas presentes en el ámbito internacional.

Finlandia

La ubicación geográfica de Finlandia ha convertido a esta nación en un punto de encuentro entre Europa Oriental y Occidental; así, se ha visto sujeta a poderosos vecinos que han influenciado en su progreso desde todos los ámbitos (económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros). Inicialmente, Suecia fue el país que ocupó su territorio (limitándose a las regiones costeras) y promovió la introducción del cristianismo; sin embargo, Finlandia fue posteriormente disputada por los rusos, hasta quedar repartida entre ambas potencias (Bayarres, 2008), a pesar de que los conflictos militares entre Rusia y Suecia continuaron.

Durante el siglo XIX, se puso en marcha en Finlandia la industrialización, a través de la explotación de los recursos forestales (aserraderos como primeras plantas de transformación) y de la metalurgia. Las grandes empresas del sector papelerero del siglo XX tuvieron su origen en este período; a pesar de esto, Finlandia siguió siendo un país rural y pobre. Entre los años 1866 y 1868, se dio una hambruna de grandes proporciones, que causó la muerte de un sexto de la población (este fue el segundo acontecimiento más destructivo luego de la Peste que se dio entre 1695 y 1697, cuando un tercio murió de hambre o de enfermedad) (Oficina Económica y Comercial de España en Finlandia, 2010).

Con base en las propuestas de los fenómenos, principalmente a inicios del siglo XX, se fue formando un proyecto nacional y una cultura de participación cívica, centrados en la lengua finlandesa. En este período, se empezaron a publicar periódicos, se emitió el marco finlandés como la moneda propia, se creó un parlamento mediante sufragio universal (1906) y, con ello, Finlandia se convirtió en el primer país europeo –y segundo del mundo- en otorgar el derecho al voto a las mujeres.

En 1917, poco después de la Revolución Bolchevique en Rusia, Finlandia declaró su independencia. En 1918, se desencadenó una Guerra Civil entre “blancos y rojos”. Esta denominación se dio porque en 1917 inicia el reclutamiento para formar el ejército de personas, en dos bandos, los blancos: conservadores y con influencia alemana, y los rojos, de influencia comunista y pro soviética. Para 1918, se da la guerra civil que terminó con la victoria del ejército blanco, dirigido por el luego Mariscal Mannerheim, quien por su dureza dejó una conmoción en la vida política del país durante largos años. Al concluir la primera guerra mundial, con la derrota de Alemania, no se pudo cumplir el proyecto de introducir la Monarquía con un príncipe alemán y Fin-

landia se convirtió en una República, en 1919 (Oficina Económica y Comercial de España en Finlandia, 2010).

Durante la segunda guerra mundial, Finlandia luchó contra la Unión Soviética. No obstante, después de los enfrentamientos, firmaron un tratado en 1947 (Tratado de Paz de París) y otro en 1948 (Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Recíproca), los cuales tuvieron como consecuencia una serie de compromisos políticos, así como sesiones territoriales y la imposición del pago de cuantiosas reparaciones de guerra a Finlandia.

La disolución de la Unión Soviética en 1991 tuvo importantes efectos. Para empezar, cambió la situación geopolítica de Finlandia, de modo que los compromisos políticos contraídos con la URSS quedaron sin resultados; esto tuvo como consecuencia la posibilidad de una mayor integración del país en Europa. En efecto, en 1995 pudo ingresar a la UE (Unión Europea), donde el impacto interno fue suavizado por subsidios especiales para el sector granjero.

En 1999, fue adoptado el euro y, sistemáticamente, la nación manifestó críticas a las acciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Y, en las elecciones de enero de 1999, la socialdemócrata Tarja Halonen se transformó en la primera mujer en alcanzar la jefatura de Estado (Jiménez, 2012b).

Políticas de desarrollo aplicadas

Entre las transformaciones que llevaron a cabo cada uno de los países bajo estudio, destacan las oportunidades encontradas en sus territorios económicos, que permitieron abrirse un espacio dentro del ámbito económico mundial y sobresalir como naciones emergentes de rápido crecimiento. No obstante, los contextos históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos de cada país influyeron en gran medida en los cambios y los resultados obtenidos en cada caso.

Irlanda

Las políticas irlandesas aplicadas para transformar la economía se basaron en cinco aspectos esenciales; estos son: el ámbito industrial, macroeconómico, institucional (para promoción de inversiones), innovación y tecnología, y educación. Todas estas estrategias, con diferentes características y propuestas, permitieron al territorio económico irlandés dar un giro a sus actividades productivas, y enfocarse en el camino hacia el crecimiento y cambio de su estructura productiva, que propició mayor bienestar a la población (Jiménez, 2012a).

Las políticas industriales se basaron en el enfoque estratégico de largo plazo, el posicionamiento competitivo y la focalización de sectores con alto valor agregado. Todo ello buscaba el establecimiento de vínculos entre las empresas transnacionales y la industria local, la aplicación eficaz de políticas de comercialización, la creación de nuevas empresas, y un ambiente propicio para las inversiones en información, industria farmacéutica y comercio internacional de servicios. Pese a ello, no en todos los casos se logran los encadenamientos económicos con el sector productivo local (Ríos y O'Donovan, 2006).

Dentro de las políticas macroeconómicas, Irlanda se enfatizó en la solidez y estabilidad, con un alto interés en beneficiarse de la globalización, la apertura económica y la creación de un ambiente propicio a las necesidades que la economía iba presentando. Gracias a ello, el presupuesto fiscal y la balanza comercial registraron un superávit apreciable. Este permitió aplicar una política fiscal fuertemente orientada al crecimiento, bajos impuestos e inflación, y condiciones favorables con respecto a otros países para la Inversión Extranjera Directa (IED); esto logró que la mano de obra existente tuviera acceso al empleo que se formó en áreas afines a las necesidades de las empresas y la infraestructura existente (Jiménez, 2012a).

Desde el punto de vista sociopolítico, sobresalen las condiciones existentes entre los diferentes sectores (empresarios, sindicatos y gobierno), para lograr tanto consensos como acuerdos sobre las orientaciones y políticas que el país debía seguir a mediano y largo plazo.

Para la promoción de las inversiones en territorio irlandés, en el marco institucional, se estableció la Agencia de Desarrollo Industrial (ADI) con una estrategia de focalización sectorial y comercialización. Esto se hizo realizando campañas para mejorar la imagen pública, los incentivos fiscales y financieros, asistencia a los posibles inversionistas, y promoción de vínculos entre los inversionistas extranjeros y la industria nacional (aunque la generación de encadenamientos con la empresa local no fue una política de primer orden). Estas labores permitieron aumentar la cantidad de IED, la cual era principalmente de sectores como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, las industrias farmacéuticas y de salud, y los servicios financieros internacionales (Ríos y O'Donovan, 2006).

En cuanto a la innovación y tecnología, se creó en Irlanda la *Enterprise Ireland*, que tenía como labores fomentar la innovación y la productividad, el respaldo a la creación de empresas nuevas, el estímulo al desarrollo de empresas, y la capacitación en la actividad comercial. Para ello, se contaba con una red de 13 oficinas locales y 34 internacionales que daban asistencia a unas 500 ó 600 empresas irlandesas, con lo cual lograron afianzar el vínculo entre las filiales extranjeras y los proveedores locales. Se fundó la *Science Foundation Ireland*, que propició la investigación científica y la innovación in-

dustrial; en consecuencia, se le dio a Irlanda el reconocimiento como país de vanguardia de desarrollo científico y como centro de investigación de excelencia en áreas científicas de carácter estratégico para el desarrollo económico (Jiménez, 2012a).

En términos de la educación y relacionado con el enfoque estratégico de largo plazo llevado a cabo por el país, aumentaron las inversiones en capacitación tecnológica, se amplió el sistema universitario, se crearon instituciones profesionales y de orientación tecnológica e institutos nacionales de educación superior; todo esto aunado a la asignación de 13% del presupuesto público a la educación. Con ello, el 90% de los estudiantes secundarios finalizaron su educación a la edad de los 18 años, el 54% de estos pasaron a la educación superior y cerca del 65% se concentraron en el campo de la tecnología y los negocios (Eurostat, 2012). Además, aumentó el número de educandos, los cuales para el grado de segundo nivel pasaron de alrededor de 125 000, en 1966, a cerca de 360 000, en 1996 (Ríos y O'Donovan, 2006).

Corea del Sur

La estrategia de desarrollo llevada a cabo por Corea del Sur involucró el ámbito económico, el social, el de innovación y tecnología, y el político. En cuanto al ámbito económico, se establecieron planes quinquenales, se fijaron objetivos claros en cada uno de ellos y la expansión económica fue una prioridad. El primer Plan (1962-1966) se centraba en la energía, agricultura e infraestructura; el segundo (1967-1971) se enfocaba en las exportaciones; el tercero (1972-1976) buscaba el establecimiento de la industria química y pesada; el cuarto (1977-1981) era con miras al equilibrio de balanza de pagos; el quinto (1982-1986) iba direccionado a la estabilidad de precios, la conversión de producción en masa y la producción intensa en tecnología; y el sexto (1987-1991), a la distribución de la renta, los sistemas de bienestar y la política de cohesión (Gordillo, 2008).

Corea del Sur no dejó todo su desarrollo en manos de las ventajas comparativas y el mercado, sino que optó por la intervención del Estado para la canalización de recursos, en cuanto a los sistemas cambiario y financiero. En el primero, se necesitó una tasa de cambio subvaluada para dar competitividad a las exportaciones y una tasa de cambio sobrevaluada para disminuir el costo del endeudamiento externo, y con ello dar protección a las importaciones; mientras que en el mercado financiero se requería la coexistencia de bajas tasas, para incentivar la inversión, y altas tasas, para fomentar el ahorro (Jiménez, 2012c).

Además, para lograr el rápido crecimiento económico y su desarrollo, Corea del Sur implantó una serie de políticas tanto sociales como redistributivas.

Estas permitieron reducir los niveles de desempleo, mejorar la distribución del ingreso e incorporar al país en el mercado mundial. Esto surgió precisamente por las importantes movilizaciones sociales ocurridas a partir de 1970, dado que anterior a ello, los objetivos sociales y de redistribución del ingreso no fueron prioridad.

Los *chaebols* o grandes conglomerados industriales familiares fueron controlados por sus fundadores (familias en su mayoría), la propiedad de estos se encontraba centralizada (en ocasiones se crean filiales para producir componentes de la industria de exportación), comenzaron a ser conocidos mundialmente por su gran expansión empresarial, tecnológica y su alto nivel de multinacionalización. Dentro de los más famosos, se encuentran empresas como Samsung, Hyundai, LG Group, SK Group, entre otras (Gordillo, 2008).

Los *chaebols* se vieron beneficiados con masivos incentivos de exportación que incluían medidas fiscales, financieras, cambiarias, administrativas, arancelarias, entre otras. Aparejadas a estas, se establecían metas cuantificables que el gobierno fijaba, las cuales eran evaluadas periódicamente y su logro sustentaba la decisión de darles incentivos y créditos nuevamente; pues quien no cumplía la meta no era sujeto de apoyo gubernamental. En este sentido, se ejercían grandes presiones políticas con el fin de que alcanzaran los resultados que pretendía el gobierno en materia de comercio exterior.

En cuanto a las políticas arancelarias, estas fueron aplicadas estratégicamente, ya que se proporcionaban altos niveles de protección para aquellos bienes manufacturados; estos comenzaban a desarrollarse a nivel nacional y bajo protección para los bienes de capital, materias primas y bienes intermedios. Además, la férrea disciplina impuesta por la dictadura surcoreana se evidenció en la exigencia continua de metas de exportación, volúmenes de producción y calidad de los bienes elaborados; los cuales recibieron a cambio estímulos y protecciones de diversas índoles (Brañas, 2002).

Corea del Sur se vio muy afectada por la crisis asiática de 1997 y eliminó tres subsidios que se relacionaban con las importaciones en 1998. Para 1999, se ejecutó un sistema de devolución de impuestos de tasa fija. Posteriormente, se fomentó una serie de apoyos financieros, como incentivos fiscales, precios preferenciales de energía para los manufactureros y graneros (Brañas, 2002). Además, se añadieron las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) como receptores de financiamiento, también, la agricultura, la ganadería, el desarrollo, investigación y reubicación de las empresas (Bustelo, 1991).

No obstante, no todo el escenario fue favorable. Las políticas sociales llevadas a cabo por Corea del Sur, no fueron las mejores ni se enfocaron al logro del bienestar social. Este país se preocupó más por su crecimiento y desarrollo en términos económicos que en propiciar un mejoramiento de los indicadores sociales. Se aplicó el enfoque de derrame del vaso, el cual llevó a que

las luchas de los movimientos sociales fueran las que lograran mejoras en pro de la población, en cuanto a las condiciones laborales, seguridad social y otros beneficios básicos (Jiménez, 2012c).

A pesar de esto, resaltan algunos esfuerzos importantes a favor de la sociedad surcoreana, destaca en este sentido, el ámbito educativo. La secuencialidad en los incrementos formativos de la población, así como el gran apoyo en investigación y desarrollo, permitieron brindar a la economía el tipo de mano de obra adecuada para los objetivos de industrialización de cada plan quinquenal. El aumento de gasto en la educación propició mejores y mayores condiciones para el sector educativo surcoreano.

De igual forma, en el ámbito social se empezó a realizar una serie de reformas agrarias, que a su vez causó el debilitamiento de las clases terratenientes, movimientos incipientes de obreros, mejora en la distribución de la renta, otorgamiento de pensiones y establecimiento de un seguro de accidentes. Asimismo, el aumento de gasto en la educación propició mejores y mayores condiciones para el sector educativo surcoreano, en conjunto con el apoyo que obtuvieron los proyectos de investigación y desarrollo. Estos en su totalidad brindaron las herramientas necesarias para que la población tuviera procesos formativos acordes con los objetivos de industrialización de cada plan quinquenal.

En cuanto a las políticas de innovación, estas se basaron en varias etapas (Dahlman y Andersson, 2000). De estas destacan: una primera fase en la década de 1960 con la adquisición de tecnología, y su consecuente aprendizaje a través de la práctica y la copia; una segunda fase por medio de la compra de licencias; y una tercera, en la década de 1990, donde Corea comienza a ser generadora de su propia tecnología.

En Corea del Sur, se creó también el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual es la entidad encargada de la coordinación de las actividades tecnológicas y científicas, así como de llevar a cabo los proyectos de investigación y desarrollo de los diversos planes. Además, existen proyectos como el Proyecto Alto Avance Nacional (1992-2002); en el cual, se definieron programas de frontera del siglo XXI en áreas particulares, como las tecnologías de la información y telecomunicación, biotecnología, nanotecnología, entre otras.

Finlandia

Finlandia vivió épocas donde las cesiones territoriales, económicas y políticas generaron muchos problemas sociales y políticos; principalmente, en el período previo a la primera guerra mundial. Posteriormente, hubo restriccio-

nes a las transformaciones y al crecimiento económico en el lapso entre la primera y la segunda guerra mundial (Del Bono, 2004).

Todo esto generó que, después de los conflictos bélicos, se empezara a desarrollar una serie de políticas. Entre las que destacan: la abolición de la indexación de los precios y los ingresos agrícolas, acuerdos generales de política de ingreso (salarios, impuestos y políticas sociales) y facilidades de crédito, y otorgamiento de algunos subsidios. Con todo ello, se obtuvo un importante éxito en el campo del desarrollo social e institucional y se llegó a tener un Estado benefactor según el modelo escandinavo (Jiménez, 2012b).

Posterior a la década de 1980, se empezó a desarrollar una serie de acciones estratégicas, enfocadas directamente al desarrollo económico. De ellas sobresalen tres grandes escenarios: uno económico, uno social, y uno especializado en la innovación y la tecnología.

En cuanto al ámbito económico, se establecieron políticas para emplear los más modernos métodos de planificación estratégica, y definir en qué sectores invertir y desarrollar. También, se trató de generar productos con alto valor para el mercado. Además, se promovió la innovación constante tanto en los procesos productivos como en los productos en sí, y se trató de basar el desarrollo en el conocimiento, a través de un esfuerzo conjunto entre el Estado y el sector privado.

Con estas políticas, se lograron enfrentar las crisis y las situaciones de dificultad, y se buscaba mayor eficiencia y creatividad en los procesos productivos. Junto a ello, se obtuvo un mejor posicionamiento a nivel mundial en términos de competitividad, así como reconocimiento y prestigio internacional. Asimismo, se alcanzó un alto grado de transparencia y baja corrupción, hubo una mayor oferta de crédito y fuentes de financiamiento para las empresas. Además de que la economía finlandesa se basó en un modelo exportador, que se tradujo en una calidad de vida con altos índices, en donde sólo el 1,99% de su población vive con menos de US\$2 al día (Del Bono, 2004).

En la temática social, se puede ubicar en Finlandia el apoyo por parte del Estado al sistema educativo. Esto refleja una complementariedad entre la sociedad y el Estado de Bienestar, que se basa en una educación gratuita, servicios de salud baratos y una amplia red de servicios asistenciales. Con el esfuerzo en el ámbito educativo, se obtuvo un recurso humano de excelencia (Moreno, 2011).

En cuanto a las políticas llevadas a cabo en el sector de la innovación y la tecnología, destacan una fuerte inversión en ciencia, y el establecimiento del Sistema Nacional de Innovación (SIN) y la Sociedad de la Información, con el desarrollo de contenidos que completan los avances registrados en la tecnología, comercio y gobierno electrónico. Como beneficio de ello, se crearon

fuentes de crecimiento endógeno, también, se generaron encadenamientos productivos más amplios y profundos en la economía finlandesa (Fernández, 2005).

Situación actual de los países

El detalle de cada país se muestra a continuación, con base en los datos estadísticos del Banco Mundial:

Al 2010, Corea del Sur es el país que más ha crecido (tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)), ha alcanzado un porcentaje anual de 6,32; seguido por Costa Rica con un nivel de 4,68% (a pesar de que este tenía en 1965 un nivel muy superior, con un crecimiento de 9,83% anual). En 1960, Finlandia encabezaba la lista (de los países bajo análisis) con el PIB per cápita en dólares más alto, mantiene su posición hasta la década de 1980. No obstante, fue superado en el 2010 por Irlanda, el cual alcanzó los \$27 806,65 versus \$27 114,01 de Finlandia, que ocupó el segundo lugar.

De la evolución del ingreso per cápita de los países, destaca el aumento para Finlandia e Irlanda, en donde el alto incremento económico y el bajo crecimiento de la población permitieron este resultado, no menos destacable es el caso de Corea del Sur. La situación con respecto al ritmo de crecimiento menor de Costa Rica, ocurre porque hay menos aumento económico y más altas tasas de crecimiento de su población.

En términos generales, el aporte del sector agrícola ha bajado en todos los países en estudio. A principios de la década del 2000, este indicador fue menos significativo en Irlanda, mientras que en Costa Rica tuvo mayor relevancia. Por otro lado, la participación del sector industrial ha tenido fluctuaciones constantes en estas naciones, durante el período comprendido entre la década de 1960 y 2010, en los lapsos quinquenales aquí destacados. La mayor significancia de este sector lo obtuvo Corea del Sur en la década de 1990.

En cuanto al sector de los servicios, los datos disponibles demuestran que la tendencia de este indicador como porcentaje del producto interno bruto (PIB) es creciente, a pesar de que hubo unas pequeñas fluctuaciones en ciertos períodos. En la década del 2000, la mayor significancia en este sector la obtuvo Finlandia y la menor, Corea del Sur.

En relación con las exportaciones e importaciones, desde finales de la década de 1980, Irlanda y Finlandia han mantenido una relación de superávit, caso contrario a Costa Rica y Corea del Sur.

De los indicadores sociales es posible mencionar:

Primero, que en los últimos años, la tasa de desempleo ha aumentado en Costa Rica, en Irlanda se ha reducido su nivel considerablemente, mientras que Finlandia y Corea del Sur han tenido variaciones.

Segundo, que el país con más inversión en su capital humano, a través del gasto en educación, ha sido Finlandia. Asimismo, este se mantiene a la vanguardia en cuanto al porcentaje de gasto del PIB en investigación y desarrollo, de modo que para el 2010 alcanzó un total de 3,84% de este.

Tercero, la tendencia de la esperanza de vida ha sido creciente durante el período comprendido entre 1960-2010. Al 2010, el mayor valor de vida fue alcanzado por Corea del Sur, con un total de 80,7 años.

A partir de varios indicadores, es posible enunciar que:

Las toneladas métricas per cápita de CO₂ han tenido una tendencia creciente en Irlanda y Corea del Sur. Costa Rica es el país con un nivel menor de este indicador; mientras Finlandia posee valores más altos. Lo anterior se debe a la alta dependencia de combustibles fósiles de Finlandia, mientras que los procesos de industrialización en Corea del Sur e Irlanda han llevado a que sean economías altas en carbón.

Del porcentaje total del territorio, Irlanda posee un mayor nivel de tierras dedicadas a la agricultura. Con más del 60% supera a países como Finlandia, en donde dichos niveles no alcanzan el 10%. En general, las dos economías no tienen en la actualidad un sector agrícola relevante en cuanto a la economía ni una capacidad agroecológica importante.

La esperanza de vida al nacer es muy similar entre estas naciones, Costa Rica tiene un índice muy cercano al del resto de los países (pese a que su ingreso por persona es significativamente más bajo). Corea del Sur posee más años de escolaridad, seguido de cerca por Irlanda y luego Finlandia. Costa Rica tiene un indicador de 3,3 años menos que Corea del Sur.

Finlandia es el país con mayor ingreso nacional bruto (\$32 438) per cápita, para el año 2010. Asimismo, al analizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ajustado por la desigualdad, se aprecia que las diferencias entre Irlanda y Finlandia se reducen; es decir, los valores resultan muy cercanos, lo cual muestra el mayor grado de desigualdad que tiene Irlanda con respecto a Finlandia en la distribución del ingreso. En mayor medida, el IDH ajustado es significativamente más negativo para Corea del Sur, pues indica que este país tiene una relevante desigualdad. Costa Rica mejora en este aspecto.

Enseñanzas de las políticas de desarrollo y de sus resultados

De acuerdo con la experiencia internacional, los países que han logrado tener éxito en la transformación productiva de sus economías, han mantenido:

- Políticas de estabilidad macroeconómica, estabilidad fiscal y manejo monetario responsable (esto último basado en una concepción de corte neoclásica monetarista, y sujeto a crítica por algunos sectores y perspectivas teóricas).
- Una solidez de las tasas de inversión basadas en el ahorro interno.
- La creación de las condiciones favorables mediante incentivos (fiscales, capacitación de la mano de obra, agilización de procesos, infraestructura) para la inversión extranjera directa en sectores de interés para el país.
- Promoción de que la base de su competitividad consiste en el desarrollo de un recurso humano capacitado y de acuerdo con las necesidades del sector productivo.
- Aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas (las creadas por la dotación de los recursos disponibles), pero han desarrollado, mediante políticas públicas, ventajas competitivas dinámicas en sectores de alto valor agregado y desarrollo tecnológico.
- Aplicación de una combinación de políticas neutrales (por medio del mercado) y de intervención selectivas, de fomento a sectores y actividades estratégicas.

Por medio de estas transformaciones, los países pudieron alcanzar estabilidad política, un marco institucional y normas aceptadas por todos; las cuales propiciaron acuerdos básicos y el establecimiento de espacios creíbles, para formular estrategias proactivas de transformación productiva mediante la participación y acuerdo. Además, tuvieron una visión compartida en ciertos aspectos, a partir de los cuales, se formaron alianzas públicas y privadas para diseñar e implementar políticas a mediano y largo plazo.

En términos generales, la participación de los distintos actores sociales para la definición de una estrategia proactiva de desarrollo, se puede ver como una fórmula que puede profundizar la democracia política, así como desarrollar mecanismos de interacción y acuerdo social; los cuales posibiliten a las sociedades tomar un nuevo aire para abordar los retos planteados por la sociedad global.

Conclusiones

Desarrollada la información anterior, se pueden establecer algunas conclusiones de los países y ciertas recomendaciones para Costa Rica.

Irlanda

La progresiva liberalización de la economía, en conjunto con la aplicación de una serie de políticas públicas –ya mencionadas-, trajo consigo enormes ventajas fiscales a las empresas.

Con la adhesión de Irlanda a la Unión Europea en 1973 y los procesos de globalización económica que se fueron implementando en el país, los costos de mano de obra se redujeron y se dio énfasis a ciertos sectores determinantes; tales como: la inversión pública en educación, y su especialización en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Las importantes inversiones de empresas tecnológicas, en su gran mayoría de origen estadounidense, permitieron abrirse espacio en este ámbito, en donde a través de la eliminación de ciertas barreras, atrajeron gran cantidad de IED. Sin duda, el proceso transformador llevado a cabo en el país le ha permitido abrirse un espacio en el escenario mundial, que hoy es nombrado como el “Milagro irlandés”. Sin embargo, desde hace algunos años ha enfrentado una aguda crisis financiera, producto de créditos en cantidad y condiciones más allá de las buenas prácticas de la banca y la estabilidad.

Corea del Sur

Históricamente, Corea del Sur se ha caracterizado por vivir bajo regímenes autoritarios. Desde la invasión de Japón a su territorio, y con la llegada de su primer presidente Rhee Syngman y sus sucesores, quienes rigieron de manera dictatorial. El proceso de consolidación de una democracia en ese país ha sido largo. El presidente Park Chung Hee fue quien sentó las bases para el desarrollo de Corea del Sur con la implementación de los planes quinquenales, de los cuales logró ejecutar tres de ellos durante su mandato.

El desarrollo de los *chaebols* y el traslado de una economía agrícola a la industria pesada, le permitieron a Corea del Sur dinamizarse. Los *chaebols* fueron conocidos a nivel mundial por su expansión tanto a nivel empresarial como tecnológico, lo cual fue vital para el desarrollo del país. El papel del Estado fue fundamental, ya que debido a su apoyo, estos consiguieron el éxito alcanzado. El Estado creó una serie de políticas a favor de estos conglomerados, entre las que destacan el acceso privilegiado a financiamiento (en detrimento de otras empresas), el masivo incentivo de exportación (incentivos

fiscales), un tipo de cambio administrado a favor de estas empresas e incentivos arancelarios.

La creación de instituciones especializadas para cada objetivo planteado, el control centralizado, junto con la combinación del sector público con el privado, fueron claves para el crecimiento significativo de Corea del Sur. La apertura comercial, así como su modelo orientado a las exportaciones y los incentivos brindados por el Estado, permitieron el desarrollo de varios sectores de la economía, en unión con ciertas políticas proteccionistas que en aquel momento eran necesarias para que las industrias crecieran.

Las políticas sociales no fueron prioridad en Corea del Sur, sino las económicas. No obstante, desde los años setentas se invirtieron grandes sumas en educación, lo que generó mano de obra capacitada para el desarrollo de las grandes industrias. Por otra parte, las políticas ambientales se crearon desde 1963; sin embargo, la verdadera práctica se dio en los años de 1990, al darse una serie de accidentes ambientales (gran contaminación química de ríos, por ejemplo). Ante estos hechos fue la población quien exigió el cumplimiento de tales normas.

Los sectores dinámicos en la economía coreana fueron el industrial y el de servicios. En cuanto al primero, se trabajó en la construcción naval, la industria automovilística, electrónica, siderúrgica y petroquímica; siempre enfocadas al comercio internacional, lo cual les ha permitido crecer.

El desarrollo de este país se refleja en los indicadores sociales y económicos positivos. El IDH da un reflejo muy claro de la posición de Corea del Sur, la cual es actualmente clasificada como un miembro de la OCDE de altos ingresos. No obstante, tiene grandes retos, donde destacan la estabilidad y la mejora macroeconómicas (empresas), la mejora en la gestión ambiental, la equidad, y lograr mayor cohesión social.

Finlandia

Finlandia se considera un caso exitoso de transformación de la estructura económica, pues mantiene los fundamentos del Estado de Bienestar. Los principales resultados obtenidos son; la mejora sustantiva de la calidad educativa (su recurso humano es la principal ventaja competitiva que posee); el impulso a sectores productivos, procesos y productos de alto valor agregado; y la estrategia de desarrollo basada en la promoción de la innovación y la tecnología (mediante un proceso riguroso de planificación estratégica en el que se seleccionaron los sectores de mayor potencial futuro y en secciones donde el país podría sacar el mayor provecho).

Además de esto, establecidos los sectores relevantes, se aplicaron políticas públicas consistentes, efectivas y de largo plazo, bajo la participación conjunta del sector privado, público (entidades de fomento) y de las universidades. En este sentido, el desarrollo de empresas tecnológicas (por ejemplo Nokia) fue de gran importancia para Finlandia, pues a partir de este se estableció un conglomerado de empresas que impulsó los sectores de la electrónica y de las telecomunicaciones.

En este contexto, la innovación de los productos y procesos ha sido la base de la ventaja competitiva de Finlandia, lo cual le ha permitido tener –por lo general– un sector externo con superávit. Aunado a esto, el modelo finlandés logró establecer vínculos económicos fuertes con la economía interna, a través del desarrollo de redes de proveedores de las industrias más competitivas y grandes. La crisis financiera iniciada en el 2009, ha puesto en duda algunos de los logros de la economía finlandesa, en especial la estabilidad y salud del sistema financiero, debido al exceso de financiamiento a compañías y el déficit fiscal.

Costa Rica

Este país ha sufrido importantes transformaciones en las tres últimas décadas; algunas positivas, otras han evidenciado las debilidades del modelo de crecimiento asumido. Especial relevancia han tenido la disminución de la propiedad nacional de los factores de producción, el deterioro sistemático de la distribución del ingreso, y el aumento de los problemas sociales y de seguridad ante las pocas oportunidades brindadas por la economía para que la población, en especial la más vulnerable, se inserte en el mercado laboral. Unido a ello se ha dado poca posibilidad de que las actividades y emprendimientos empresariales se realicen. Ha sido evidente el deterioro del ambiente, el cual ha llevado a la degradación de los recursos naturales y la disminución de la calidad ambiental, debido a las actividades humanas.

Por lo anterior, pareciera que si Costa Rica no establece una estrategia de desarrollo, con políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, a partir de un análisis riguroso de las experiencias internacionales, se seguirán viendo deterioradas las condiciones socioeconómicas que permiten la convivencia social y la base material. Asimismo, ocurrirá con el ambiente, el cual ha sido un factor de ventaja competitiva para el país en el ámbito internacional.

La orientación seguida hasta ahora ha sido la apertura económica, la disminución de la participación del Estado en la economía y la promoción de la IED a partir de incentivos fiscales. Se ha carecido de: una política industrial, programas articulados de emprendimientos empresariales, apoyo al empresario nacional, y desarrollo científico tecnológico autóctono que se exprese

en innovación y desarrollo para posicionar al país en la economía internacional.

En el país, el sector servicios ha ido tomando más importancia. Los servicios, en la mayoría de casos, no son suficientemente sofisticados para dar opciones laborales de calidad, que puedan brindar una demanda de mano de obra calificada, acorde con las expectativas de la población joven de Costa Rica. Unido a ello, en el sector agropecuario, se continúa con monocultivos (piña y banano) de bajo valor agregado; la base de estos es la economía de escala y tienen como característica el creciente deterioro ambiental. La industria nacional es vulnerable a ser afectada por la competencia que la apertura comercial está planteando, para evitar esto se requiere de una política industrial, la cual no aparece siquiera insinuada por los gobiernos de turno.

Hay un importante deterioro de la institucionalidad democrática. Entes de diferente tipo han perdido credibilidad y, en muchos casos, se han cuestionado resoluciones o posiciones que riñen con el interés general, el marco institucional y legal del país. Organizaciones del sector público (de rectoría, ejecución, control, evaluación y regulación) fueron deterioradas; de modo que en la actualidad, cuando se requiere que reasuman ciertas funciones, muestran disminuida su capacidad de gestión, corta independencia de los intereses políticos de turno y bajísima capacidad técnica.

Los intereses empresariales de las grandes transnacionales han dominado, mediante funcionarios a sueldo, el poder económico que incide en muchos casos con el político. Esta realidad en muchas situaciones ha logrado incidir en diferentes políticas del país; las cuales han estado de acuerdo con los intereses del capital internacional, por lo que no siempre son compatibles con los del empresariado nacional y la población en general.

No obstante, existen potencialidades que el país ha podido desarrollar, entre ellas: una imagen de país verde, diversificación productiva, inversiones de algunas empresas relevantes en el campo tecnológico y dotación de mano de obra calificada. Estas brindan oportunidades en caso de que se tomen las decisiones correctas. Ahora bien, estos éxitos parciales se han sustentado en la IED y en muchos casos, en exoneraciones fiscales. Así, han tenido pocos encadenamientos productivos y nula articulación de las mejoras tecnológicas a la economía doméstica. Con lo cual se mantiene la heterogeneidad estructural de la economía.

Semejanzas y diferencias

Según el análisis realizado, la educación es el aspecto más común de todos los países. Finlandia e Irlanda la incorporaron como base para su estrategia

de desarrollo; hoy el sistema educativo de Finlandia es ejemplo mundial, sustentado en su completa cobertura, el apoyo estatal y la alta calidad. En el caso de Corea del Sur, su proceso de ampliación educativa fue más gradual, conforme el sistema económico iba requiriendo mano de obra más calificada. Para el caso costarricense, pese a que se ha indicado la alta prioridad de la educación, y así se muestra en la asignación presupuestaria, la cobertura, la conclusión de estudios secundarios y la pertinencia de las universidades con el sistema productivo, no han sido los mejores. En cierto sentido, pareciera que en Costa Rica el deterioro socioeconómico de ciertos sectores sociales genera un lastre sobre las posibilidades de mejora educativa y afecta seriamente la conclusión de los estudios a nivel de secundaria.

En los tres países, la cúspide del sistema se encuentra en las universidades e institutos tecnológicos, sus centros de investigación y desarrollo científico tecnológico, los cuales están estrechamente ligados al sistema productivo. En Costa Rica, la vinculación científico tecnológica de las universidades estatales es poca, mientras que las universidades privadas no pasan de ser, en el mejor de los casos, centros de capacitación.

Según Herrera y Gutiérrez (2011), la productividad factorial de Costa Rica se encuentra estancada, pese al potencial en capital científico. Se requiere que el país integre sus procesos de I+D bajo una estrategia a medio y largo plazos.

Por su parte, con respecto a la académica y su vinculación con el sector productivo, concluyen: "La academia debe revisar la normativa de vinculación con el sector productivo, hacerla más incentivo-compatible y a su vez evitar competir contra los profesionales que gradúa, y concentrar su participación a mayores niveles de valor agregado científico" (Herrera y Gutiérrez, 2011, p.152).

La visión de largo plazo y la aplicación de políticas proactivas para el logro de los objetivos planteados, es un rasgo común en el desarrollo de Corea del Sur, Finlandia e Irlanda. Unido a ello, la voluntad política, momentos oportunos de aplicación de las acciones y alta efectividad, son rasgos que con la acción activa del Estado posibilitaron los logros y transformaciones productivas en dos o tres décadas. En el caso de Costa Rica, ha prevalecido la orientación del Estado mínimo en las décadas de 1990 y la primera del siglo XXI; lo cual ha llevado a que este como gestor estratégico de políticas proactivas para el desarrollo, no haya tenido un papel relevante. La asesoría, la promoción de inversiones, la inversión en laboratorios y creación de conglomerados, el crédito, y capital semilla y de riesgo, entre otras acciones e instrumentos de política activa, han estado ausentes en Costa Rica. Se han aplicado únicamente algunas medidas de incentivo como la creación de Zonas Francas, las cuales solo favorecen ciertos sectores; mientras que las MIPYMES,

con la mayor proporción de la producción y el empleo, no son objetos de estímulos.

En el caso de Finlandia, la planificación estratégica en la década de 1980 hizo que se pensara en abrir todas las capacidades en ciertos sectores y productos. Lo mismo ocurrió con Irlanda: identificó y desarrolló tanto capacidades como ventajas competitivas en ciertos sectores, aquellos con posibilidad de éxito y dinámicos. Corea del Sur inició un proceso de industrialización basado en la industria pesada, luego pasó a la liviana. A pesar de que la crisis de 1997 en el campo financiero generó efectos negativos, trajo también cambios en su estrategia: concentrarse más en servicios y las nuevas tecnologías, con resultados muy positivos. Costa Rica al igual que la mayoría de países analizados inició su desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, con la industrialización por sustitución de importaciones; la crisis externa en la década de 1980 llevó a la política de fomento de las exportaciones y en ese sentido todo producto era válido. En el país, no hubo estrategia de posicionamiento. Recientemente, se le ha querido posicionar en sectores de alta tecnología (componentes de computadora, salud, servicios), servicios empresariales de transnacionales, el turismo y otros servicios diversos; no obstante, las políticas no han sido suficientes y claras, lo cual le ha dado un resultado mediocre.

La competencia global por productos y la IED plantean un reto a los países que han promovido el Estado de Bienestar. Finlandia hasta ahora ha logrado competir y mantenerlo; la competencia, sin embargo, de los países asiáticos puede crear otras condiciones en el futuro. Irlanda pudo lograr mejoras en su nivel de vida con el alto crecimiento económico aplicado en un entorno favorable. En Corea del Sur, la dimensión social y de mejora del bienestar no fue parte de sus objetivos por casi tres décadas, los movimientos sociales acabaron parcialmente con la política del goteo de vaso lleno (esperar que el crecimiento económico llevará a una mejora en el ingreso de la población, sin aplicar políticas redistributivas). El caso es más difícil para Costa Rica, ya que no tiene la competitividad de estas naciones y algunos rasgos relevantes del Estado de Bienestar han venido siendo disminuidos; este proceso forma parte de nuevas correlaciones de fuerzas políticas y económicas que claman por más mercado, más desregulación y disminución de las garantías sociales, para supuestamente competir en el entorno internacional. Pareciera, entonces, que en el entorno internacional la competitividad y el crecimiento económico han tenido prioridad a costa, en la mayoría de los casos, del bienestar.

Irlanda basó su éxito económico en crear las condiciones y la imagen positiva para llevar IED. La fuerte relación con los emigrantes nacionales establecidos en Estados Unidos, facilitó este proceso. Irlanda creó y apoyó agencias para promover la inversión extranjera y el establecimiento exitoso en el país; esto lo hizo con recursos importantes para favorecer a las empresas que querían

establecerse y para promoverse como destino de la inversión en el ámbito internacional, enfocado en ciertos sectores claves. La IED en Finlandia y Corea del Sur no fue su eje central, más bien el desarrollo de la inversión interna y posteriormente la IED, tuvo interés en incursionar.

Costa Rica ha pretendido seguir el ejemplo irlandés, sin embargo, pese a algunos logros, ha faltado mejorar las condiciones internas, seleccionar mejor el tipo de inversión y sectores, y tener más agresividad como efectividad en la promoción y creación de la marca país en el segmento que se aspira competir. Es además muy evidente la falta de una política activa para la competitividad y desarrollo de las MIPYMES nacionales, para que estas se conviertan en exportadoras o formen parte de la cadena de suministro de las empresas exportadoras que se establezcan en el país. Los países bajo análisis han desarrollado su infraestructura física interna de forma que facilite las inversiones y den competitividad a las empresas establecidas en su nación. En el caso de Costa Rica, la infraestructura es una de las debilidades más relevantes, pues no le permite ser suficientemente competitivo y promoverse mejor para atraer cierto tipo de IED.

Contar con educación universitaria de alta calidad y orientada hacia la ciencia y la tecnología con fuerte vinculación en investigación, desarrollo e innovación es común en los tres países. Costa Rica en este campo no ha asignado los recursos, hay rigidez de las universidades y ausencia de políticas efectivas para una mejora en ese campo. Relacionado con lo anterior, la falta de definición de sectores y productos claves para una estrategia nacional futura, hacen que el proceso de preparación para ese posicionamiento estratégico y competitivo no ocurra tal como sí pasó en los países bajo estudio.

Una de las características del desarrollo de Finlandia y Corea del Sur desde sus inicios fue integrar las empresas locales en la cadena de valor de sus actividades productivas. Irlanda enfatizó en la inversión extranjera, pero posteriormente realizó esfuerzos para generar empresas proveedoras locales. Costa Rica tiene una gran debilidad al respecto, pues los sectores dinámicos que reciben exoneraciones y han sido los que hacen la IED, no propician un valor agregado nacional ni una buena vinculación de su cadena de suministro local. Por ello, se tienen sectores que crecen a diferentes ritmos y condiciones socioeconómicas. Si no se da un mayor valor agregado nacional y desarrollo de cadenas de suministro de calidad, se profundizará la heterogeneidad estructural de la economía costarricense, lo cual puede tener fuertes impactos tanto económicos como sociales.

Lecciones aprendidas para las políticas de desarrollo de Costa Rica

Una primera lección deducible de la experiencia de las naciones estudiadas es que es fundamental tener una visión común del futuro del país, esta debe

compartirse en sus elementos sustanciales para crear la voluntad y acuerdo político necesarios. También, debe existir una suficiente integración de los diferentes sectores y organizaciones sociales, para emprender las acciones que permitan lograr los fines acordados implícitamente. En el caso de Costa Rica, uno de sus principales escollos, si no el principal, es que no se ha logrado consensuar un camino común. El modelo hacia afuera ha sido promovido sin el apoyo de importantes sectores. Por otra parte, los componentes de ese modelo han sido insuficientes; de hecho, después de más de 25 años, pese a ciertos logros en cuanto a inversión y monto de las exportaciones de empresas transnacionales en especial, los resultados más evidentes son la desigualdad, la desintegración social y la falta de oportunidades para el empresario nacional pequeño y mediano.

La educación, con algunas variantes, es el eje central de las políticas de los países estudiados. En general si Costa Rica en el contexto actual, desea competir con base en recursos humanos de calidad, debe seguir el camino de países como Finlandia. La cobertura y ante todo la calidad del sistema educativo en todos sus ámbitos son esenciales. No obstante, para que haya educación de calidad, se requieren ciertas condiciones como el mejoramiento del bienestar de la población. Sin embargo, la desigualdad social hace que ciertos sectores sociales y regiones pasen a tener tanto servicios públicos como condiciones de vida bajas, como resultado las posibilidades de educación de calidad son limitadas para la gran mayoría de la población.

La articulación de los centros de educación técnicos, tecnológicos y universidades con la modernización productiva, el apoyo técnico, la investigación para dar soluciones concretas y la formación del personal necesaria de acuerdo con las características del sistema productivo, son vitales. Costa Rica no ha podido integrar suficientemente la educación superior a los esfuerzos de modernización del sistema productivo nacional. Incluso sectores como las micro, pequeña y mediana empresas son por lo general poco considerados y apoyados. En ese sentido, las universidades públicas del país tienen una tarea pendiente.

La selección de las empresas y sectores líderes a los cuales se aplicarán los mayores incentivos, resultan decisiones trascendentales. Los recursos, el tiempo y las posibilidades de éxito son limitados; los esfuerzos tienen que ser diversos, oportunos y suficientes para poder lograr los objetivos y metas trazados. En el caso de Costa Rica, el tiempo y la asignación oportuna de recursos para la implementación de un programa para fomentar un sector productivo en particular, en especial los prioritarios, no se dan con la efectividad requerida.

En la selección de los sectores a promover, es esencial que estos tengan interacciones hacia atrás del sistema económico; de manera que se propicien

transformaciones de otros sectores proveedores y regiones, y la generación de un mayor valor agregado costarricense. La institucionalidad necesaria para promover el desarrollo productivo con fuerte apertura externa, conlleva esfuerzos del sector público y la empresa privada. En el caso de Costa Rica, hay una tendencia al dominio de la perspectiva privada, los empresarios son quienes definen qué promueven, qué requieren y a qué aspiran. En el caso Irlandés, pero sobre todo en Finlandia, la participación pública busca orientar la inversión hacia sectores que han sido evaluados como estratégicos para el país y no de un sector o un conjunto de empresas en particular. Adicionalmente, las organizaciones creadas para fomentar las inversiones, las exportaciones y desarrollo productivo en general del país, cuentan con recursos económicos y facultades para emprender sus objetivos.

La dificultad que tendría Costa Rica para desarrollar incentivos que permitieran la promoción de ciertos sectores claves, resulta mucho más difícil que cuando esos países impulsaron sus políticas mediante diversos mecanismos. Los tratados comerciales, la normativa del comercio y la inversión internacional vigente y suscrita por el país, hacen muy difícil aplicar políticas públicas proactivas para el desarrollo del sistema productivo nacional. En cierto sentido, las reglas del juego establecidas y aceptadas por Costa Rica limitarán su desarrollo productivo, a diferencia de como han hecho los otros países analizados.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2011, noviembre 2). Datos por país. *Republica de Corea*. Recuperado el 3 de noviembre de 2011 de <http://datos.bancomundial.org/pais/corea-republica-de>
- Brañas, J. (2002). *El crecimiento económico de Corea del Sur: 1961-1987 Aspectos Sociológicos*. Tesis no publicada de economía. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Bustelo, P. (1991). La expansión de las grandes empresas de Corea del Sur ("Chaebol") un ejemplo de estrategia corporativa. *Cuaderno de estudios empresariales*. 1(1), pp.13-23.
- Bustelo, P. (2000). "Perspectivas económicas de Corea del Sur tras las crisis asiáticas". En *Primer Simposio Internacional sobre Corea "Corea frente a los desafíos del siglo XXI"*, 29-30 de noviembre de 2000. España: Universidad Complutense de Madrid.
- Bayarres, S., Bartesaghi, I. (2008). *Perfil Comercial de Finlandia*. Uruguay:

Cámara de Industrias de Uruguay.

Dahlman, C. J., y Andersson, T. (2000). *Korea and the knowledge-based economy: making the transition*. Estados Unidos: World Bank Institute.

Del Bono, T. (2004, mayo 31). "El modelo finlandés". *La Nación*. Argentina.

Fernández, R. (2005). *Irlanda y Finlandia: Dos Modelos de Especialización en Tecnologías Avanzadas*. España: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

Gordillo, S., y otros. (2008). *Corea del Sur*. España: Universidad de Barcelona.

Herrera, R y Gutiérrez, J.(2011). *Conocimiento, innovación y desarrollo* (1.ª ed.) Costa Rica: Impresión Gráfica del Este.

Jiménez, R. (2012a). *Rasgos fundamentales del modelo económico de Irlanda: documento de Trabajo*. Costa Rica: CICDE, Universidad Estatal a Distancia.

Jiménez, R. (2012b). *Rasgos fundamentales del modelo económico de Finlandia: documento de Trabajo*. Costa Rica: CICDE, Universidad Estatal a Distancia.

Jiménez, R. (2012c). *Caracterización de la evolución de las variables más relevantes de la economía de Corea del Sur, considerando sus antecedentes históricos y sociales: documento de Trabajo*. Costa Rica: CICDE, Universidad Estatal a Distancia.

Moreno, J. (2011, junio 04). La educación del siglo XXI: el ejemplo de Finlandia. *América Economía*. Chile.

Oficina Económica y Comercial de España en Finlandia. (2010, julio). *Informe económico y comercial, Finlandia*. España: Secretaria de Estado de Comercio.

Ríos, R. y O'Donovan, D. (2006, abril). ¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa? *Revista CEPAL*. 88(1), pp. 51-70.