

# Propuestas de política pública para procesos de innovación inclusiva en el sector turístico costarricense

Rodrigo Corrales Mejías<sup>1</sup>

## Resumen

Este documento desarrolla propuestas de política pública en el ámbito económico, con base en procesos de innovación inclusiva en el sector turístico costarricense por medio del abordaje de casos de estudio. Los procesos de innovación que buscan incrementar la productividad y la competitividad de las empresas, se han visto empañados por resultados duales donde los beneficios de los mismos han quedado concentrados únicamente en manos de los dueños del capital. A través de prácticas de creación de capacidades y competencias y esquemas de organización del trabajo, se puede incidir en crear procesos más inclusivos para todos los agentes que se vean involucrados directa o indirectamente en ellos y propicien a su vez, prácticas en pro del desarrollo económico.

**Palabras Clave:** Innovación Inclusiva, Capacidades y Competencias, Política Pública, Sector Turístico, Desarrollo.

## Abstract

This document presents public economic policy proposals, based on processes of inclusive innovation in the Costa Rican tourism sector, through the appro-

---

1 Economista, Magíster Scientiae en Política Económica con énfasis en Economía Internacional. Actualmente, labora como académico de la Universidad Nacional de Costa Rica como investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), en el área de economía de la innovación. Además, se desempeña como docente de cursos de análisis económico y microeconomía del sector público para la maestría profesional de Gestión y Finanzas Públicas y como profesor internacional del programa “Study abroad” de Boston Northeastern University en Costa Rica

ach of cases of study. The innovation process that aim to increase productivity and competitiveness of firms, have been affected by dual results with benefits concentrated just in the hands of the owners of capital. Through practices of competences and capability building and organization of work schemes, more inclusive processes can be created for every agent involved direct o indirectly, accomplishing at the same time, practices economic development.

**Keywords:** Inclusive Innovation, Competences and Capability Building, Public Policy, Tourism Sector, Development.

## 1. Introducción

La incursión de los gobiernos en materia de la innovación en las empresas, denota un evidente incremento en los últimos años, no solo en la medición de las actividades innovadoras y sus implicaciones económicas, sino que además en la planeación y ejecución de políticas públicas que busquen incentivar esta práctica, con el objetivo de incrementar la competitividad y productividad de las firmas. Países como Uruguay, España, Chile y Costa Rica, han mostrado esfuerzos importantes desde el gobierno hacia los empresarios para fomentar la innovación a través de programas de financiamiento, capacitación y gestión del conocimiento.

No obstante, algunas concepciones del término innovación han resultado en procesos excluyentes, evidenciando cierta dicotomía con respecto al bienestar de los agentes involucrados en dichos procesos. Es decir, cuando se concibe a la innovación como un mecanismo meramente para incrementar las ganancias económicas, surge una discrepancia en los beneficios reales que pueda significar el innovar para los diferentes agentes que se ven involucrados en los procesos de cambio y mejora.

Estudios exploratorios demuestran esta dicotomía señalando que la concentración de innovación y nuevas competencias en la fuerza laboral, se ubican únicamente en un reducido grupo de empresas grandes, principalmente ligadas al sector exportador; mientras tanto, otro gran grupo de empresas pequeñas, al no tener un acceso amplio a estas condiciones, carecen casi en su totalidad de sus eventuales beneficios (Ruiz, 2007).

El evaluar el progreso de un sector económico, no puede verse influenciado por el beneficio que reciba una sola de las partes involucradas, e ignorar así que los beneficios que se obtengan de su crecimiento productivo, no sean representativos para gran parte de las empresas del sector, e incluso de las comunidades en las que se establecen.

De esta forma, se concibe como objetivo de esta investigación, el proponer estrategias de política pública que incidan sobre procesos de innovación más

inclusivos donde los beneficios –no sólo económicos– se trasladen a todos los agentes que se involucren en el proceso de innovación, evitando su concentración únicamente en los poseedores del capital.

La estructura del presente documento está compuesta por cinco secciones: una primer sección introductoria y una segunda sección dedicada a abordar el marco teórico conceptual de la innovación y el abordaje teórico de Economía Basada en el Aprendizaje, así como también la discusión reciente sobre la característica ‘inclusiva’ del término. En esta sección además, se incluirá la discusión sobre la importancia de las formas de organización del trabajo y la creación de capacidades y competencias en la fuerza laboral, en aras de dotar de cierto protagonismo a todos los agentes que se involucran en los procesos productivos.

Una tercera sección aborda la caracterización breve del sector turístico costarricense desde una visión tanto macroeconómica como microeconómica (mercado laboral del turismo), para presentar tanto la dinámica productiva del sector y su peso sobre la economía nacional.

Una recopilación de evidencia empírica basada en cinco casos de estudio, conforman la temática de la cuarta sección del documento. Aquí se utiliza en esencia, información primaria recolectada por el autor, con base en cinco casos de estudio representativos de los diferentes tipos de turismo que se ofrecen en Costa Rica.

La sección quinta presenta las diferentes recomendaciones de política pública divididas en cuatro diferentes niveles, macro, micro, meta y meso, con el objetivo de sistematizar cada propuesta en respuesta a las situaciones encontradas en el estudio del sector turístico y su innovación. El plantear propuestas de política por nivel, no solo permite atacar las problemáticas encontradas de forma más integral, sino que además permite dirigir instrumentos más focalizados a solucionar dichos problemas.

## 2. El eslabón perdido: El carácter inclusivo en la innovación

La innovación representa una fuente importante de crecimiento económico al ser la clave determinante de ventajas competitivas para muchas organizaciones (Lam, 2012), ya que no solo le apuesta a la reducción de costos de producción a través de nueva tecnología, sino que además mejora los procesos productivos, la forma en cómo se organiza el trabajo, la comercialización de los bienes y servicios y por supuesto, la inserción a nuevos mercados. En este sentido, la innovación debe verse como es un proceso interactivo, cuyos resultados dependen de las relaciones entre las diferentes empresas, organizaciones y sectores, así como de comportamientos institucionales profundamente arraigados en cada historia regional o nacional (Johnson & Lundvall, 2003).

Para alcanzar la innovación como un resultado, se requiere de esfuerzos coordinados de diferentes actores y de la integración de actividades a través de funciones especializadas, áreas de conocimiento y contextos de aplicación (Lam, 2012), por lo que no debe verse como un proceso aislado o incluso individualizado, donde las iniciativas innovadoras estén a cargo de una persona y no de la interacción social y la difusión e integración del conocimiento en las empresas. La innovación es un proceso de aprendizaje, y el aprendizaje es un proceso colectivo que ocurre dentro de un escenario organizado, convirtiéndose así la innovación en un proceso de aprendizaje organizacional y creación de conocimiento (Lam, 2012).

Asimismo, la difusión del conocimiento y los espacios interactivos de aprendizaje –entendidos como situaciones que ofrecen oportunidades para aprender a diversos actores cuando interactúan en la búsqueda de soluciones a un problema dado, involucrando organizaciones, personas variadas y ámbitos diversos (Arocena & Sutz, 2002), representan mecanismos que coadyuvan para que surjan los procesos de innovación.

El carácter holístico de la innovación, a través del aprendizaje y la interacción, lo vuelve aplicable a la situación de los países en desarrollo adaptando y extendiendo la teoría mediante el concepto de creación de capacidades y competencias, tal y como se comprueba en estudios realizados por Ruiz (2007). Esta creación de capacidades de aprendizaje “hace referencia a la mejora de las habilidades individuales para aprender y adquirir nuevas destrezas, comprendiendo y teniendo nuevas perspectivas del conocimiento o información que puedan estar obteniendo” (Ruiz, 2007:22). Siguiendo con lo expuesto por Ruiz (2007), la creación de capacidades de aprendizaje no depende exclusivamente de lo que los trabajadores aprenden antes de incorporarse a la fuerza de trabajo, pues también puede ser generado a nivel empresarial o bien, por la atmósfera en la cual se desarrollen los trabajadores y cómo esta promueve el potencial de aprendizaje.

La creación de capacidades para la innovación, ha jugado un papel fundamental en las dinámicas de crecimiento de los países en desarrollo exitosos y ha sido protagonista además de procesos de mayor inclusión social. La capacidad de innovación y las innovaciones locales son necesarias para hacer frente a los retos específicos de sus contextos locales, por lo que una las políticas públicas tienen que velar por la construcción de extensas capacidades de innovación para fomentar el crecimiento (OECD, 2012).

Además, la importancia de la creación de capacidades de aprendizaje radica en que parte de las iniciativas de innovación, surgen de las ideas de los trabajadores por lo que fomentar su creación en la fuerza de trabajo es a su vez, inversión en innovación. Son los cambios incrementales en los procesos de producción los que han evidenciado el papel importante que tienen los trabajadores

como agentes generadores de innovación. Las transformaciones en los procesos de producción se han llevado a cabo por iniciativas de los trabajadores a través de su conocimiento formal y tácito, lo que evidencia la importancia y necesidad de aumentar los mecanismos de creación de capacidades y competencias tanto dentro como fuera de las empresas (Corrales, 2013). Asimismo como es mencionado por Johnson y Lundvall (2003) “la innovación es un proceso interactivo que involucra distintos agentes, intereses y expectativas”.

Al incorporar a los trabajadores como un elemento clave en los procesos de innovación, se recalca nuevamente la importancia de las organizaciones del trabajo dentro del análisis tal y como plantea Lam (2012). Se ha demostrado que el flujo de conocimiento por sí solo no produce innovación, sino que requiere de mecanismos de inclusión social (Corrales, 2013).

Asimismo, las vinculaciones que pueda haber entre la empresa y los demás agentes económicos, así como la socialización de los beneficios (inclusión) de la innovación, funcionan como incentivos para que el trabajador se involucre e interese en cambiar o mejorar las condiciones productivas de las empresas.

Sin embargo, la disyuntiva presente en los procesos de innovación es el poder dilucidar quiénes se benefician realmente con la innovación. Y es que desde un enfoque Schumpeteriano tradicional, la innovación incrementará la desigualdad al generar beneficios monetarios únicamente a los innovadores y posiblemente a sus clientes (Paunov, 2013:9); o bien como lo indica Lundvall (2010), la innovación puede generar resultados de polarización e incremento de disparidades, riesgo de divergencia regional y exclusión social. Para intentar incorporar al análisis de los procesos de innovación, variables de inclusión social que intenten volver a la innovación un proceso más colectivo y menos individualizado, la literatura introduce un concepto que abarca la problemática: Innovación Inclusiva.

Algunos académicos se refieren a la innovación inclusiva como las mejoras y cambios de bajo costo que ponga al acceso de consumidores de bajos ingresos, bienes y servicios novedosos que por lo general no serían asequibles para ellos. Este tipo de innovación puede ayudar a reducir las brechas entre los grupos pobres y ricos de la sociedad, a través de permitirle a los últimos obtener, versiones más baratas (pero simplificadas) de productos ya existentes, que incrementen su bienestar y les provea oportunidades empresariales (Paunov, 2013).

Desde esta perspectiva, la innovación inclusiva se ve más como un proceso de alcance a los grupos marginados o de bajos ingresos de la sociedad, sin embargo tiende a centralizar su enfoque en mercadear lo que se inventa y en mera generación de beneficios económicos para las empresas. No obstante, la innovación inclusiva vista desde los procesos de desarrollo inclusivo que es en los que se basa este estudio, hacen referencia a una conceptualización muy distinta.

Según Cozzens & Sutz (2011), la innovación para el desarrollo inclusivo es más un proceso de mejora de los medios de vida y las capacidades entre las personas

que están siendo actualmente marginadas. En este sentido el objetivo deja de ser únicamente la generación de ingresos, para darle preponderancia a la realización de las tareas cotidianas eficazmente. Tal y como lo refuerza Von Hippel (2005:77), en la medida en que los individuos (como usuarios y como innovadores) se beneficien del proceso de formulación o modificación de un producto, así como del producto ya desarrollado, estos individuos estarán anuentes a innovar incluso cuando los beneficios meramente económicos que se esperan del producto, sean relativamente bajos.

Cozzens & Sutz (2011:8) explican que “la identificación de las actividades de innovación como actividades de resolución de problemas, permite la fácil integración de la innovación en un ambiente informal en el marco de análisis de los estudios de innovación “clásicos”. Este paso lleva a una asociación diferente entre la innovación y el desarrollo, al no centrarse por completo en las consecuencias económicas de la innovación, sino que ahora incluye el concepto de medios de vida sostenibles”. Este cambio de énfasis implica que posiblemente la innovación estará directamente en las manos de los interesados en la solución de los problemas, convirtiendo a los actores de ambientes informales, en los protagonistas de la innovación (Cozzens & Sutz, 2011).

Los mismos procesos de globalización presentan ciertas dificultades epistemológicas y cognoscitivas por el carácter multidimensional y complejo que le caracteriza, pues por un lado homogeniza y articula, pero por otro margina y profundiza la desigualdad (Martínez, 2000).

La polarización causada por los fenómenos globalizadores a nivel macro han tenido que ver con la capacidad con que cuenten los agentes socioeconómicos para adaptarse a los cambios e inserciones que los envuelve a todos por igual, pero que no todos se ajustan y se adaptan de igual manera. Esto provoca que a nivel micro o local se sigan presentando esfuerzos escasos en materia de innovación y creación de capacidades, que no permiten a los agentes verse beneficiados por la ola globalizadora (Corrales, 2013).

De esta manera, centrándose solamente en los resultados propios de las innovaciones como único beneficio, no se podrán solventar los problemas sociales y de desigualdad que se acarrean. Por ello es necesario enfocarse en todo el proceso y gestión de la innovación, en los agentes que involucra y en el cómo los involucra y en el desempeño general de la empresa, para ser capaces de vislumbrar otros beneficios que se puedan estar generando.

Según Orozco (2004), los resultados de la innovación muchas veces representan mejoras no solo en el ámbito económico, sino también en la dimensión social, y ambiental. Debido a que las empresas tienen objetivos en diferentes dimensiones, los resultados de las innovaciones pueden tener tanto relevancia económica, como social o ambiental, o una combinación de ellas. En algunas circunstancias, las innovaciones sin impactos económicos positivos pueden también ser relevantes para la empresa ya que por ejemplo, cuando las empresas

son obligadas por las autoridades a reducir los impactos ambientales o a mejorar las condiciones sociales de sus empleados, pueden considerar la introducción de innovaciones no dirigidas a mejoras económicas (Orozco, 2004).

Los procesos de innovación desde las micro y pequeñas empresas, puede resultar un mecanismo de inclusión económica y social, sin que necesariamente se conciba como la solución a todos los problemas sociales y de pobreza, pero que sea capaz de solventar el alcance de la innovación (por medio de la participación en los procesos y acceso a los productos innovadores) como los beneficios resultantes de la innovación, que no sean vistos solamente desde la esfera económica, sino que pueda trascender más allá de ella (por ejemplo por medio de los beneficios generados por la creación y difusión de nuevo conocimiento).

Cozzens & Sutz (2011:7), denotan que las pequeñas empresas (incluso en la economía informal) “inventan, innovan y aprenden, diferenciándose de las empresas formales en el acceso a la protección de la propiedad intelectual y, potencialmente, en su acceso a los conocimientos basados en la ciencia para la innovación, pero las diferencias están en grado más que de clase”.

Es entonces que el estudio de la innovación debe estar orientado por el entendimiento de que las personas deben ser consideradas como agentes y no como pacientes, tiene importancia práctica para todos los actores involucrados en el mejoramiento de las condiciones de vida actuales y la construcción de las perspectivas de desarrollo para los grupos marginados; ya que cualquier política o intervención debe comenzar a partir de las fortalezas de estos grupos, sobre todo de las fortalezas cognitivas que las personas tienen (Cozzens Sutz, 2011) y como éstas pueden conllevar a procesos de innovación de mayor alcance e inclusión.

### 3. Breve contextualización económica del sector turístico costarricense

La dinámica del sector turístico ha jugado un papel preponderante en la evolución del proceso de tercerización, al punto de que la actividad turística ha representado en promedio durante los últimos veinte años el 17,4% del PIB del país. En sus inicios la actividad se encontraba limitada únicamente al turismo sol y playa, mas con el pasar de los años ha llegado a desarrollarse en múltiples campos, y existen actualmente seis categorías distintas de turismo: Turismo de Sol y Playa, Turismo de Aventura, Turismo Cultural, Ecoturismo, Turismo de Bienestar/Salud y Turismo de Incentivos y para Ejecutivos.

La importancia y expansión que ha tenido el sector turístico costarricense constituye uno de los principales cambios estructurales que se ha dado en el sistema económico del país, y es a su vez una de las actividades productivas neexportadoras que más se ha favorecido con la apertura comercial y las políticas de incentivos. Asimismo, se considera una industria con uno de los mejores

desempeños, pues se ubica como la principal actividad generadora de divisas, desbancando al café y al banano como fuentes principales.

La llegada de turistas internacionales ha tenido una tasa de crecimiento promedio del 5,5% en los últimos ocho años, tal y como se muestra en el cuadro 1, lo que ha incidido directamente en el ingreso de divisas, cuya tasa de crecimiento promedio por parte del sector turístico ha sido de 4,6%. El efecto directo de la crisis económica mundial se refleja también en estos indicadores, pues para el año 2009 es precisamente donde las exportaciones reportan reducciones importantes, explicadas principalmente por la escasa demanda externa de productos como el banano, los microchips, el café, la carne de res y el pescado. De hecho, la desaceleración que sufrió el sector turismo para ese periodo fue bastante alta, pues alcanzó un decrecimiento en la generación de divisas del 20,4%.

**Cuadro 1: Costa Rica: Fuentes de Ingresos de Divisas, 2004-2011 (En Millones de US\$)**

Rubros	Años							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Llegadas Internacionales de personas al país	1.452.926	1.679.051	1.725.261	1.979.789	2.089.174	1.922.579	2.099.829	2.192.059
Exportaciones de productos tradicionales	801,1	769,4	915,1	1.001,70	1.066,90	921,7	1.081,10	1.242,70
Café	197,6	232,7	225,8	251,9	305	232,2	257,5	374,9
Banano	543,4	481,2	620,3	673	689,7	622,4	702,9	752,4
Piña	256,2	324,7	432,8	484,9	572,9	599,7	672	715,6
Productos farmacéuticos	110	103,2	113,8	120	125,7	123,7	59,9	66
Turismo <sup>1/</sup>	1.358,50	1.570,10	1.620,90	1.927,40	2.174,10	1.805,80	1.857,60	1.975,50
Total de exportaciones	6.301,50	7.026,40	8.207,30	9.352,70	9.503,70	8.783,70	9.448,10	10.408,40
PIB	18.595,60	19.961,00	22.528,70	26.267,30	29.847,70	29.241,10	36.217,50	41.007,00
Relación Turismo/PIB (%)	7,3	7,9	7,2	7,3	7,3	6,2	5,1	4,8
Relación Turismo/Exportaciones (%)	21,6	22,3	19,7	20,6	22,9	20,6	19,7	19

**Fuente:** Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Anuario Estadístico 2011.

Notas: 1/ No se incluye gastos de cruceristas.

La tendencia de visitantes es creciente con el paso de los años, sobre todo por el prestigio internacional que como país ha obtenido Costa Rica en materia turística. Por esto se vuelve primordial el articular esfuerzos y coadyuvar a la sostenibilidad de un sector vulnerable a la volatilidad y coyuntura de la economía a través de sus efectos multiplicadores.



El incremento en el número de turistas que visitan el país se ha traducido eventualmente en un aumento en la oferta hotelera en el país, y se ha pasado de un total de 1935 hoteles en el 2001, a 2599 en el 2008. Esta fue la cifra más alta alcanzada hasta la fecha, pues luego del 2009 el número de hoteles en el país disminuyó, en parte por la escasa demanda turística externa en ese periodo. En el 2009 el número de hoteles cayó a 2508, y llegó hasta una cifra de 2476 hoteles en el 2011.

Según datos del Banco Central de Costa Rica, la inversión extranjera directa (IED) en el sector turístico para el año 2009 fue de US\$253,6 millones, y a pesar de no disponer de este dato para periodo posterior a la contracción económica, se estima por la entidad que la proporción continua siendo alta.

En lo que corresponde al gasto promedio, al igual que los otros indicadores, ha tenido un comportamiento ascendente a lo largo de los años. Mientras que en 1998 el gasto promedio diario por un turista era de US\$74,5, para el 2008 el dato ascendió a los US\$126,8 diarios, resultado que luego de la contracción económica en el sector en el 2009 comenzó a descender y alcanzó un gasto promedio diario para el 2009 y 2010 de US\$104,5 y US\$115,9 respectivamente.

Después de las inclemencias que el sector turístico experimentó luego de los efectos de la crisis económica, los números en el 2012 mostraron señales positivas para el sector, obteniendo un crecimiento en los empleos directos generados de un 11% con respecto al 2011 y generando \$2.219 millones por ingreso de divisas. Es en este sentido, que se recalca la importancia de velar por los mecanismos para crear capacidades y competencias en la fuerza de trabajo, que eventualmente incidan sobre los procesos de innovación en un sector que inyecta un dinamismo significativo a la economía costarricense. Actualmente, es evidente el interés creciente de la fuerza laboral por invertir en su propia capacitación y además, son notorios los esfuerzos por parte del sector empresarial turístico por la transferencia de conocimiento nuevo en los trabajadores, puesto que el 38% de las empresas turísticas brindan capacitaciones formales a sus empleados.

Las crisis deben ser vistas como una oportunidad para remozar la calidad y la variedad de los servicios ofrecidos. Debido a la difícil situación que ha enfrentado el sector turístico en los últimos tres años, valdría la pena por un lado repensar los servicios brindados y por otro, las capacidades y competencias que se requieren sobre la fuerza de trabajo en turismo, con el objetivo de obtener una especie de círculo virtuoso, donde la innovación no resulte un hecho aislado y de rescate, sino más bien un proceso más habitual y de constante mejora que ayude a alcanzar un desempeño favorable en el sector.

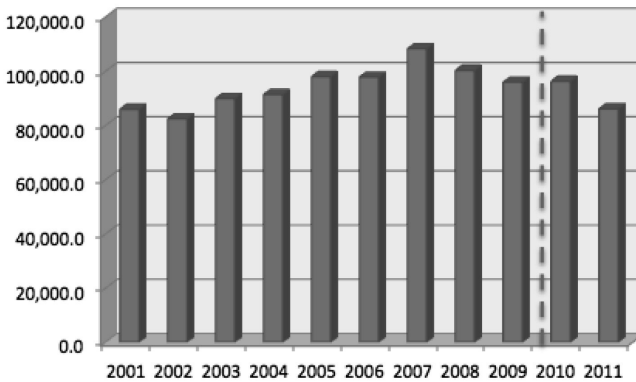
En lo que respecta al mercado laboral en el sector, el turismo es considerado como una de las actividades productivas con mayor influencia en la dinamización de los mercados de trabajo rurales en Costa Rica, al ser una actividad intensiva en mano de obra y por sus fuertes encadenamientos horizontales con otros sectores (Fürst y Ruiz, 2002).

La relevancia que cobra el mercado laboral del sector turístico fue en aumento a partir de 1989, donde hasta la fecha, ha presentado una tendencia ascendente, con disminuciones poco significativas durante la década de los 90, comparadas con las del periodo 1982-1986 donde la contribución al empleo por el turismo se vio fuertemente disminuida.

Para finales de la década de los noventa, un 7,1% de la población ocupada eran empleos directos en el sector turístico, que beneficiaban así a más de 200.000 personas equivalentes a 50.000 familias. Los empleos en turismo representaban el 71% de los empleos generados en el mercado de trabajo rural, lo que equivalía a 143.310 personas ocupadas. Estas cifras, aunadas al aumento en la proporción de la producción total del país, llevaron al sector turístico a lugares privilegiados en la década del 2000 en cuanto a crecimiento económico se refiere.

En el gráfico 1 muestra el comportamiento en los niveles de empleo en el sector para la década del 2000. La tendencia, al igual que lo ocurrido en los años 90, indica un crecimiento en el número de personas empleadas en el sector, con disminuciones importantes a partir del 2009. Tales disminuciones, si bien pueden estar explicadas en parte por la contracción económica del periodo y la vulnerabilidad del sector ante estos shocks externos, se vuelve imposible de comparar los datos con el periodo de 2008 hacia atrás, esto por cuanto difiere el cálculo de los indicadores de ambos periodos por el uso de metodologías distintas.

**Gráfico 1: Costa Rica: Población Ocupada en el Sector Turístico, 2001-2011**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC.

**Notas:** Se realiza la separación de periodos en el gráfico para denotar el cambio de metodología en el cálculo de las variables para el empleo a partir del 2009.

En promedio para el periodo de 2001-2008, el sector turístico empleó a 94.273 personas, que representan en promedio el 5,41% del total de ocupados y el 5,1% de

la fuerza de trabajo en el país. Cabe destacar que la disminución que se registra con respecto a la década anterior es una disminución en proporción y no en términos absolutos, ya que el número promedio de personas empleada para la década de los noventa fue de 78.911 personas, pero además a partir del año 2000, al disponerse de los resultados del censo de población, el INEC aplicó una serie de cambios metodológicos que hace que los datos del año 2009 en adelante no sean comparables en valores absolutos con los datos de años anteriores. Esta situación está relacionada con el aumento en el empleo en otras actividades del sector servicios y manufactura, impulsadas por la creación del régimen de Zonas Francas en el 2001.

En lo que concierne al periodo 2009-2011, se empleó en promedio a 92.807 personas, es decir, un 2,03% del total de ocupados y un 4,4% de la fuerza laboral. Si bien los resultados absolutos muestran una notable similitud, no así los porcentajes correspondientes, ya que las proporciones varían al existir aumentos importantes de participación en otras actividades como lo fueron las ramas de organizaciones extraterritoriales, actividades inmobiliarias y empresariales, los establecimientos financieros y el sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones.

Es importante mencionar que para lograr un verdadero desarrollo en el sector en materia de empleos, se debe valorar la pertinencia de centrar totalmente la atención únicamente en el número de empleos directos que se generen, sino que además se podría considerar la creación de empleos indirectos y el involucramiento que se dé por parte de las comunidades en donde se desenvuelva la actividad turística.

Según informes de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SIETCA) y el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), en Costa Rica alrededor de 82% del personal incorporado a las empresas turísticas no ha recibido algún tipo de capacitación previa para realizar las labores asignadas. Cae así la responsabilidad de su instrucción sobre sus subalternos y compañeros de trabajo de mayor antigüedad, y no es un adiestramiento formal y oficial, sino un proceso de 'aprender haciendo' en el lugar de trabajo. La conveniencia o no de estas situaciones es relativa al contexto laboral de cada empresa, por lo que no se puede calificar como una "mala" o "buena" acción, sin conocer siquiera las condiciones previas por las que esto ocurre.

A pesar de que actualmente la oferta de centros de estudios donde se capacita para labores turísticas es amplia, según el ICT (2010), el 51% de las empresas del sector afirman tener dificultades para encontrar empleados capacitados, sobre todo en manejo de idiomas foráneos, especialmente del inglés.

Según se indica por parte del SIETCA y el CCT, alrededor del 70% de los puestos de trabajo en empresas turísticas requiere un nivel técnico de capacitación, mientras que el 20% y 10% restante requieren niveles medios y altos de capacitación respectivamente. Además, según afirman estos organismos, aproximadamente el 38% de las empresas turísticas ejecutan programas de capacitación formales para sus trabajadores. De esta forma se puede observar la

relevancia que representa la creación de capacidades para el sector turístico, lo que lleva así a la acción conjunta de las empresas con otros organismos para propagar la capacitación en áreas específicas del sector.

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)<sup>2</sup> entra a jugar entonces un rol preponderante en materia de capacitación en el sector turístico, al ser una de las fuentes principales de formación en actividades pertinentes al sector. Esto al ofrecer un total de 3.967 módulos y servicios (módulos certificables y de programas de formación y capacitación, asistencia técnica certificable, asistencia técnica no certificable, pruebas de certificación de competencias laborales) en materia de alojamiento, gastronomía y otros servicios turísticos.

El panorama que presenta el mercado laboral en el sector turístico costarricense sirve como punto de partida para el análisis de la dinámica laboral de los casos de estudio seleccionados, en tanto sea posible ver reflejados en ellos el contexto general del sector. Con esto, es posible no solo recalcar la importancia de la creación de capacidades y competencias en el sector, sino que además permite identificar posibles focos de acción para las propuestas de política económica que se plantean al final de este documento.

De manera preliminar, se puede concluir que existe una necesidad de contar con una fuerza de trabajo mayor capacitada, para lo cual se requieren esfuerzos conjuntos tanto de las empresas como de los organismos públicos encargados de brindar capacitación. Si bien existe oferta de centros de capacitación tanto públicos como privados, los cuales ofrecen los medios para que las personas obtengan nuevas capacidades antes o durante su desempeño como trabajador, es necesario crear mayores vinculaciones con las empresas para promover y expandir la creación de capacidades y competencias. Esto no solo permitiría una mejora en la situación del mercado laboral turístico, sino que también incidiría –como se verá en apartados siguientes– sobre la dinámica económica y social de las comunidades donde se desarrolle la actividad turística.

## 4. Evidencia Empírica: Análisis de Casos de Estudio

### 4.1 Perfil de las Empresas y Formas de Organización del Trabajo

Para poder tener evidencia sobre cuál es la situación general del turismo con las actividades innovadoras y por tanto de la inclusión de sus agentes, se seleccionaron un total de cinco firmas de hospedaje y servicios turísticos varios en distintas comunidades del país.

---

2 Instituto público costarricense dedicado a la capacitación técnica gratuita en diversas áreas productivas.

Al utilizar casos de estudio disímiles, permite hacer generalizaciones analíticas sobre las relaciones en estudio, que puedan ser aplicadas en contextos variados y no únicamente aquellos que cumplan con la caracterización de los aquí abordados (Yin, 2003). El servicio turístico base en todas las empresas estudiadas es el de hospedaje, los servicios complementarios que se ofrecen, así como el tipo de turismo al que responde cada empresa, depende de las características geográficas de la región en donde estén ubicadas.

El número de trabajadores contratados por las empresas, depende no solo del tamaño de las mismas, sino además de la diversidad de servicios ofrecidos. La polifuncionalidad que los administradores demandan de los trabajadores en las labores operativas relacionadas al servicio de hospedaje y al mantenimiento del inmueble, hace que se prescindan de contratar un número mayor de trabajadores para cada tarea específica. En caso de necesitarse, las empresas optan por los trabajadores temporales, sobre todo para las épocas del año con elementos estacionales que aumentan la demanda de servicios turísticos.

Gran parte de los trabajadores de estos hoteles al momento de ser contratados, no habían laborado antes en el sector turismo, incluso en las zonas donde el turismo llevaba más años de haberse acentuado. La falta de calificaciones y de experiencia, ha llevado a los empresarios a basar sus contrataciones más en valoraciones subjetivas sobre las aptitudes de los trabajadores (contratación a través de las recomendaciones que realizan los agentes comunales a los empresarios).

El perfil de los trabajadores por tanto, incide sobre el contexto empresarial de los centros turísticos, siendo el condicionante para un desempeño más competitivo de las empresas, en función de cómo las capacidades de la fuerza laboral, se traduzcan en una oferta turística más especializada, diferenciada de la competencia e innovadora. Asimismo, las capacidades y competencias de la fuerza laboral, ha influido en la forma en cómo se tiende a organizar el trabajo a lo interno de las empresas, ya sea creando puestos de trabajo sumamente estandarizados, unos más especializados o bien, otros más polifuncionales.

Esta polifuncionalidad puede verse desde dos perspectivas dependiendo del tipo de trabajo que se realice. Para los trabajadores de áreas de mantenimiento y limpieza, ésta es vista como un desincentivo a la eficiencia, ya que si hacen sus labores en un tiempo menor a su jornada laboral, saben que serán enviados a realizar otras tareas por la misma remuneración. De esta forma la productividad de los trabajadores de mantenimiento y limpieza, tiende a disminuir en presencia de organizaciones que promuevan la polifuncionalidad.

No obstante, cuando esta polifuncionalidad sobrepasa las áreas de trabajo de este personal (i.e. en servicios turísticos y labores administrativas), la actitud es la opuesta al concebirse como una oportunidad de crecimiento profesional ya sea para su participación en esa firma, o para futuras contrataciones. Cuando se trata de labores más especializadas en el ofrecimiento de servicios turísticos, esta

situación es vista más como una oportunidad de crecimiento profesional en la cual se les facilita ampliar sus conocimientos en otras áreas y optar por un ascenso.

Las empresas que aplican la polifuncionalidad solamente en áreas de trabajo menos técnicas o especializadas, son aquellas cuyos trabajadores en su mayoría o totalidad, tienen bajos niveles de escolaridad. De hecho, el contar con una fuerza laboral muy poco calificada (con una Educación General Básica incompleta o inferior), condiciona el tener mayores niveles de productividad. Situación contraria ocurre cuando trabajadores con niveles de escolaridad técnico y/o profesional están presentes, viéndose beneficiados también los trabajadores de menor calificación, los cuales se les da la oportunidad de participar en labores más especializadas según su experiencia obtenida en la empresa.

El alternar las tareas y promover la polifuncionalidad, propicia la difusión de conocimientos y el aprendizaje dentro de la empresa, con la particularidad de que ha obtenido mejores resultados aquellas empresas cuyos trabajadores pueden trascender a actividad de mayor especialización, ya sea en el área administrativa o en servicios turísticos como guías. Cuando son los dueños del hotel los que se encargan de todas las tareas administrativas y la prestación de los servicios turísticos alternos al hospedaje (o que contraten fuentes externas para brindarlos), se limita la creación de capacidades en los trabajadores, no solo por truncar el aprendizaje por interacción, sino también por disminuir la motivación de crecimiento profesional que incida sobre un mayor deseo por capacitarse.

Dos casos particulares del sector turístico –una empresa de ecoturismo y una de turismo aventura– llaman considerablemente la atención al percibirse la preponderancia de un conocimiento tácito en toda la organización que se refleja en el interés común por el progreso de la empresa para bienestar comunal y la mentalidad conjunta de protección y conservación del medio ambiente.

Esto ha provocado que la organización del trabajo sobretudo en el área operativa, ocurra de una manera más orgánica, donde la interacción social juega un papel sobresaliente al ser los trabajadores más capacitados, las fuentes de capacitación in situ para los otros. Además, han sido los casos donde se reportaron mayor participación de los trabajadores en las iniciativas innovadoras de la empresa.

Las relaciones laborales, las rutinas y los hábitos en el lugar de trabajo se han institucionalizado en algunos de los casos, estandarizando los procedimientos y tendiendo a darse un conocimiento codificado en la realización de tareas. Cuando prevalece una estructura de trabajo más organizativa, las interacciones sociales y los procesos de prueba y error resultan siendo el motor de la organización del trabajo, haciendo que los trabajadores se familiaricen con la resolución de problemas.

Según Lam (2002), la desigualdad en la base educacional y en los niveles de competencias entre las distintas categorías de personal da a lugar a discontinuidades en el conocimiento y a una distancia social dentro de las empresas, lo que refuerza el predominio del conocimiento codificado sobre el conocimiento tácito.

En las empresas turísticas estudiadas, se observó la importancia que han tenido las experiencias, destrezas y habilidades propias de los trabajadores sobre los cambios y mejoras que ha hecho la empresa, pero aún es claro que esta dualidad del mercado de trabajo hace pensar a los empresarios que el conocimiento formal debe predominar de manera definitiva sobre la fuerza laboral.

Siguiendo nuevamente la línea de Lam (2002), se concuerda con que un sistema abierto de educación y formación que valore tanto la formación académica como la profesional (la que se da en el ambiente laboral por experiencia y competencias tácitas de los trabajadores), puede conducir a una organización del trabajo más descentralizada que fomente el aprendizaje interactivo, una mejor difusión del conocimiento y competencias, así como el cultivo del conocimiento tácito, que en conjunto incidirían de manera positiva sobre la capacidad innovadora y organizativa de las empresas.

El conocimiento y las competencias propias de cada trabajador, pueden llegar a convertirse en parte esencial de las empresas y no que solamente se concentren en los individuos. El objetivo de este proceso inclusivo es lograr que esos conocimientos se transfieran a la empresa en forma de transformaciones positivas y novedosas en cuanto a procesos, productos, servicios y la organización misma del negocio; y es aquí precisamente donde la forma en cómo se organice el trabajo, juega un rol preponderante ya que será uno de los mecanismos responsables de incentivar la difusión de nuevo conocimiento a lo interno de las empresas.

## 4.2 Evidencia de Innovaciones en las Empresas

Los esfuerzos por incursionar en actividades innovadoras por parte de las empresas abordadas en los casos de estudio, difieren entre estas según dos criterios a considerar: el nivel de calificación de su fuerza laboral y la forma en cómo se encuentra organizado el trabajo.

En primer lugar se tiene el caso de tres empresas con un personal de menor calificación (es decir, solo cuenta con trabajadores con una educación general básica –EGB– incompleta o inferior; o pocos trabajadores con una EGB completa) y con una organización del trabajo en el área de producción, funcionando bajo patrones de estandarización, control jerárquico e institucionalización de las relaciones labores. Los resultados de la investigación muestran que en el presente, la actividad innovadora es escasa y según informan los empresarios se debe a las bajas calificaciones de la fuerza laboral disponible.

Sin embargo, se encontró que este no es el único obstáculo que presentan las empresas para impulsar y desarrollar actividades innovadoras, sino que la forma en cómo organiza el trabajo, aunado a la actitud del gerente frente a la modernización de su estructura productiva, son también responsables de la escasa innovación en el lugar.

En este sentido, los resultados arrojan que entre las principales barreras a la innovación se encuentran la actitud de quién administre el negocio con respecto a sus decisiones de cómo organizar el trabajo, y además al poco conocimiento sobre los beneficios y la concepción misma de la innovación. Verbigracia, uno de los casos abordados donde la innovación es sumamente escasa o casi nula, se debe a una estructura jerárquica rígida en la administración del trabajo operativo, con labores muy mecanizadas y donde los beneficios del desempeño de la firma, estén concentrados únicamente en el dueño del capital. Los trabajadores se cohíben a innovar por el poco margen de acción que tienen para reaccionar ante diversas situaciones que se puedan presentar o bien, al no ver transformados los beneficios de la actividad productiva, más allá que en un bajo salario.

Por otro lado, se encuentran otros dos casos, los cuales además de poseer dentro de su fuerza laboral, trabajadores con un mayor grado de calificación (empleados con EGB completa, nivel técnico o profesional), organizan de manera más adhocrática el trabajo en su producción. La flexibilidad característica de este tipo de organizaciones junto con el uso constante del conocimiento tácito, le da mucho más capacidad para adaptarse a nuevas situaciones.

Las innovaciones en este par de casos, son innovaciones incrementales de procesos, por lo que representan pequeños cambios en el modo en cómo se brindan los servicios y hasta en cómo se organiza el trabajo. Encontrar grandes innovaciones enfocadas a cambios tecnológicos resulta complejo dadas las características de las empresas de los casos de estudio, donde cuestiones de tamaño y capacidad de inversión restringen cualquier iniciativa de este tipo. Y es precisamente por las limitaciones de cambio tecnológico que los trabajadores se han convertido en las fuentes principales de innovación para las firmas. Con esto se reafirma lo planteado por Arocena & Sutz (2002) de que debe ser tomado como una necesidad de primer orden, la inversión de la sociedad y de las empresas en la capacitación de su personal y la promoción a la difusión del conocimiento, pues esto representa la base misma de la capacidad innovadora de la fuerza laboral.

La importancia que ha tenido la difusión y creación de conocimiento como células de tejido innovador se evidencia en estos casos, donde no solo ha influido el nivel de calificación de los trabajadores, sino como su conocimiento ha sido difundido a lo largo de la empresa por medio de la interacción social y la forma en que se ha organizado el trabajo (Corrales, 2013).

La interacción patrón-trabajador influye en cómo los últimos transmiten sus ideas y propuestas a los primeros, siendo este uno de los principales mecanismos generadores de innovación. Cuando en la empresa no existe una política de “puertas abiertas” donde el trabajador tenga la libertad de proponer cambios según sus experiencias y conocimientos y aparte, se le solicite limitarse a las funciones para las que fueron contratados, obstaculiza la capacidad innovadora de la empresa. De hecho, los trabajadores aseguran que el simple hecho de ser es-



cuchados por sus patrones y sentir que sus ideas podrán ser tomadas en cuenta, representa el principal incentivo (inclusive por encima de uno económico), para involucrarse en actividades innovadoras; sin embargo, este tipo de iniciativas están conexas de forma directa a cómo se organice el trabajo, por lo que no es algo que se encuentre en todos los casos abordados.

Los empresarios carecen casi en su totalidad de mecanismos para medir o evaluar la manera en que los cambios realizados (o posibles cambios a realizar) benefician o no a la empresa. Esto puede incidir a grandes rasgos, en la eventual importancia y anuencia que los empresarios le den a las actividades innovadoras.

En las empresas en las que se encontró evidencia de algún tipo de innovación, se pudo dilucidar que esta posee un alto grado de informalidad ya que las pocas actividades innovadoras que se han llevado a cabo, no están clara ni formalmente articuladas con la estrategia empresarial y más bien han sido un producto ocasional de las ideas de los trabajadores, en respuesta a necesidades que las empresas han presentado.

Las experiencias y el conocimiento tácito de los trabajadores han demostrado ser herramientas fundamentales para promover la innovación no obstante, las carencias en materia de capacitación de los empleados de producción, sigue siendo uno de los motivos más relevantes de que ocurran innovaciones insatisfactorias o de lenta adopción. Asimismo, la desvinculación existente entre estas empresas y las universidades y los centros de investigación como parte de la institucionalidad nacional, puede provocar que los esfuerzos de innovación se tengan que basar en vínculos con empresas extrañas o copiando las estrategias de otros.

La conformación y consolidación de un sistema de innovación entre las empresas del sector turístico, resultaría útil para explotar y potenciar la capacidad de innovación, en tanto los resultados mostraron que la interacción social, la organización del trabajo y los aspectos institucionales y culturales que rodeen a la empresa y a sus trabajadores, inciden de manera importante sobre las iniciativas innovadoras. Los elementos del abordaje de Sistemas Nacionales de Innovación señalados por Arocena & Sutz (2002), señalan que el incorporar múltiples actores sociales en la actividad innovadora (tal y como sucede en los casos de estudios presentes) permite superar la contraposición esquemática entre Estado y mercado, dando libertad en la investigación para incorporar más agentes dentro de la dinámica de desarrollo, en este caso local.

### 4.3 Resumen de los Principales Hallazgos

El estudio permitió vislumbrar el rol fundamental que juegan los trabajadores como fuentes principales de innovación. Las transformaciones en los procesos de producción se han llevado a cabo por iniciativas de los trabajadores a través de su conocimiento formal y tácito, lo que evidencia la importancia y necesidad

de aumentar los mecanismos de creación de capacidades y competencias tanto a nivel interno como externo.

Esta participación de los trabajadores en los procesos de generación y aporte de ideas a la empresa para cambios y mejoras en los procesos productivos, depende directamente de los mecanismos que se utilicen para organizar el trabajo, ya que en aquellas empresas donde exista mayor libertad para los trabajadores de utilizar su conocimiento tácito e incursionar en otras áreas, es donde se registra mayor participación de la fuerza laboral en las actividades de innovación. Con esto no se intenta afirmar que se deban eliminar las estructuras jerárquicas o las instrucciones guiadas en los procesos de producción, sino que se debe dar cierto margen de maniobra a los trabajadores para la resolución de problemas, así como espacios de acción para la aplicación de mejoras en los procesos.

Un hecho importante que arrojan los casos de estudio en línea con la literatura sobre innovación inclusiva, es que el flujo de conocimiento por sí solo no produce innovación, sino que requiere de mecanismos de inclusión social. Estos mecanismos se encuentran en la forma en cómo las empresas organizan el trabajo, pues si la organización facilita la interacción entre departamentos y trabajadores de diferentes campos, la creación de espacios interactivos de aprendizaje donde se transfiera el conocimiento serán más comunes. Asimismo, se muestra que en los casos de estudio en donde el accionar de las empresas va dirigido al mismo tiempo a generar beneficios no solo económicos sino también sociales en las comunidades, se convierte en un incentivo para que el trabajador se involucre e interese en mejorar las condiciones productivas de las empresas.

Concebir la innovación bajo una lógica meramente productivista en un sector donde los trabajadores carecen de la educación formal requerida, difícilmente obtendrá los resultados deseados, si al aspecto social, cultural y hasta subjetivo que la teoría económica parece omitir u obviar en ocasiones, no se le da la relevancia debida (Corrales, 2013).

Dentro de las empresas abordadas en la investigación, la organización del trabajo se ha vuelto un elemento central para la optimización del desempeño, donde las prácticas apropiadas son buscadas a lo largo de complejos factores de las interrelaciones (Ruiz, 2007). Es importante recalcar que existen diferencias en cuanto a la penetración de las tasas de participación en las prácticas laborales, en el impacto de nuevas prácticas organizacionales en el desempeño de los empleados, y también en el impacto del cambio organizacional en la transferencia de conocimiento y creación de competencias (Ruiz, 2007).

Una proporción considerable del aprendizaje ocurre diariamente, mediante las acciones que los trabajadores realizan y a través de las relaciones entre compañeros de trabajo y patrón-trabajador. Sin embargo, los casos de estudio

muestran además que dicho aprendizaje depende también del grado de compromiso de las personas y del fortalecimiento de la confianza, aspectos que son característicos de aquellas organizaciones más adhocráicas, con un flujo de comunicación mayor entre los diferentes departamentos de la empresa y un uso importante de conocimiento tácito.

Según Ruiz (2007), este tipo de flujo de conocimientos también es parte de un círculo virtuoso entre el conocimiento y el aprendizaje, puesto que cuando el conocimiento es compartido y se permite su diseminación dentro de la empresa, no sólo se concreta por medio de innovaciones, sino que también estimula las capacidades de aprendizaje de los empleados, que eventualmente generarán más ideas e iniciativas para la innovación; mientras que, por el contrario, cuando la diseminación de conocimiento no es estimulada, las empresas inhiben las capacidades de aprendizaje de los trabajadores, limitando también su potencial innovador. A fin de cuentas, los procesos de innovación más inclusivos, podrían aunar a mejores respuestas desde la fuerza laboral para incrementar la productividad y competitividad de las empresas.

## 5. Propuestas de Política Pública para Procesos de Innovación Más Inclusivos

A raíz de lo expuesto anteriormente, se detectan una serie de problemas que afectan de manera directa la creación de capacidades y competencia y los procesos de innovación inclusiva en las comunidades. Para ello, se procede a formular una serie de lineamientos que contribuyan a solventar tales problemas, los cuales serán resumidos a continuación en el cuadro 2. La segunda columna del mismo cuadro, presenta el nivel sistémico al cual irá dirigida la estrategia de política.

En este sentido, las recomendaciones de política pública se dividirán según en el nivel sistémico donde se propongan ser implementadas. El nivel macro-sectorial hace referencia a las medidas orientadas al sector turístico en general, por lo que las propuestas de política irán dirigidas a agentes gubernamentales (municipalidades) y la academia. A nivel micro las políticas serán propuestas para ejecutarse a nivel empresarial, por lo que competirá a factores más internos de las compañías; mismos cuyo alcance podría trascender los casos estudiados, siendo útiles de manera general a empresas del sector con características similares. Por último, a nivel meso se propondrán políticas a nivel organizacional de las comunidades, para involucrar así la acción de agentes como las cámaras de turismo y las asociaciones de desarrollo comunal dentro de la dinámica inclusiva.

**Cuadro 2. Principales Problemas Detectados y Nivel Sistémico de Aplicación de Política Económica a Recomendar**

Principales Problemas	Nivel Sistémico
Fuerza Laboral poco capacitada con bajos niveles de escolaridad.	Macro-Sectorial
Escasas fuentes de capacitación externa a nivel local. Escasa/nula interacción con los organismos públicos de investigación.	
Escasos mecanismos de capacitación financiados y ejecutados por las empresas (entrenamientos in situ).	Micro
Poco estímulo a nivel laboral por los vínculos empresa-comunidad y por tanto poco compromiso del trabajador con la empresa.	
Organizaciones del trabajo muy mecanizadas que no permiten la creación de espacios interactivos de aprendizaje.	
Falta de mecanismos para evaluar los beneficios de la innovación que se traducen en la falta de interés de los empresarios por esta.	
Obstáculos de disponibilidad de tiempo y recursos económicos por parte de los trabajadores para optar por una capacitación.	Meso
Escasa institucionalidad comunal para la vinculación de la actividad turística con el desarrollo local.	

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información recolectada en estudio de casos.

### 5.1 Recomendaciones de Política Económica a Nivel Macro-Sectorial

Una de las principales disconformidades que manifiestan los empresarios del sector es con respecto a las cualificaciones de la fuerza laboral disponible. Como se vio en los casos estudiados y según algunas generalidades encontradas en la contextualización del sector, las capacidades y competencias de los trabajadores, sobre todo de zonas rurales, no cumplen con los requerimientos que las empresas exigen y consideran esenciales para la adecuada ejecución de las labores turísticas, sobre todo para puestos que requieran altos niveles de especialización como los profesionales en turismo por ejemplo.

La problemática se acentúa cuando se descubre que la oferta de centros para la capacitación es insuficiente, lo que impide la mejora de la primera condición (escasas cualificaciones) y además la inexistencia de una interacción efectiva entre las empresas y los organismos públicos de investigación.

Siguiendo lo propuesto por Lundvall (2007), se puede decir que la inversión en una mejor educación superior es la estrategia clave para lograr un sistema económico que cuente con una fuerza laboral con capacidades y competencias aptas para generar innovación. Sin embargo, en zonas como las estudiadas, donde la mayoría de personas abandonaron sus estudios básicos a muy corta edad para incorporarse al mercado laboral debido a sus problemas económicos, una estrategia de esta índole si bien sería la óptima incluso para incidir en los niveles de calidad de vida de las personas por todo lo que ello conlleva, resulta poco probable de alcanzar en un grupo poblacional que por condiciones como la edad, nivel de escolaridad alcanzado a la fecha y la disponibilidad de recursos económicos, tan siquiera consideran la educación superior como una opción.

Además, hay que tener en consideración que muchos de los puestos que demanda la actividad turística como salones, mucamas y personal de mantenimiento, no requieren de niveles educativos altos, por lo que en este sentido, se debería actuar en función de capacitaciones muy específicas en estas labores y enfocar la capacitación más especializada, en aquellos trabajos que así lo requieran para la mejora del servicio turístico (guías, tour operadores, chefs, entre otros).

En aras de incrementar sus capacidades y competencias, se propone una esquematización para la creación e implementación de un Plan Estratégico para la Gestión de Nuevas Capacidades y Competencias en Comunidades Rurales, que procuraría solventar las tres problemáticas encontradas a nivel macro-sectorial.

Los lineamientos del plan propuesto están en función de solventar la mejora en las cualificaciones de los trabajadores menos especializados, para que puedan contar al menos con los requerimientos básicos de educación que demanda el sector turístico. Las especificidades de dicho plan se detallan a continuación en el siguiente recuadro:

**Recuadro 1.** Plan Estratégico para la Gestión de Nuevas Capacidades y Competencias en Comunidades Rurales

**Población Objetivo**

El plan estaría dirigido a beneficiar aquellos sectores de la población que por diversas condiciones socioeconómicas no hayan podido completar la educación general básica y que por ende, cuenten con una barrera para optar por una educación superior u otras fuentes de capacitación técnica. Debido a que el programa va dirigido a trabajadores que se incorporaron de manera temprana al mercado laboral y abandonaron sus estudios básicos, la población objetivo consistirá en personas en edad adulta (de 21 a 55 años de edad).

**Ente Ejecutor**

Debido a los objetivos que intentará cubrir el plan (y que se expondrán más adelante), el ente responsable de ejecutar y gestionar dicho plan serían los organismos públicos de investigación, (centros de formación técnica estatales) y cualquier esfuerzo adicional que puedan aportar las universidades públicas en su carácter de agentes principales de creación de capacidades y competencias.

**Forma de Ejecución**

Los pilares del plan irán dirigidos a la gestión y creación de nuevas capacidades y competencias a través de los siguientes sistemas:

- Sistema de Actualización Académica: Pretende actualizar de manera práctica áreas de estudio fundamentales como las matemáticas y la gramática de manera más funcional. Se implementarían métodos de evaluación que consistan en dar soluciones prácticas a problemas reales utilizando las herramientas básicas suministradas.
- Sistema de Actualización Tecnológica: Buscaría actualizar a los trabajadores con el uso de las principales herramientas tecnológicas, como por ejemplo el uso de programas informáticos, navegación en Internet y uso de telecomunicaciones.
- Sistema de Gestión y Creación de Nuevas Competencias: Aquí se pretende explotar las potencialidades de cada persona según sus destrezas, mostrándole situaciones donde aplicar sus habilidades y cómo hacerlo de la mejor manera posible. Para esto los capacitadores deberán hacer una pre-evaluación de los perfiles de los estudiantes y conocer el contexto social y económico de las comunida-

des para basar sus propuestas. Además en este sistema se buscará dotar de competencias para resolución práctica de problemas, el trabajo en equipo, el liderazgo, para sacarle el mayor provecho a prácticas como el ‘aprender-haciendo’. Todo basado en la realidad doméstica de las zonas donde se implemente el plan.

Asimismo, las universidades estatales podrían eventualmente brindar aportes por medio de dos mecanismos. Primero, por medio de la creación de programas de desarrollo local orientado a zonas rurales que estarían a cargo de las diferentes facultades. Las universidades públicas se encuentran en la constante implementación de programas donde buscan aplicar los conocimientos de sus distintas ciencias para solventar las problemáticas más significativas de diferentes regiones del país. Por lo tanto, no se prevé gran dificultad para orientar algunos de los programas ya existentes, o bien crear nuevos, que sean ejecutables dentro de este plan estratégico y bajo las condiciones de disponibilidad de presupuesto de cada las facultades.

Segundo, se podría utilizar a los estudiantes que requieran realizar su práctica profesional, su trabajo comunal universitario y otro tipo de programas similares, para servir como capacitadores y ejecutores de proyectos de este plan. De esta forma, no solo se conseguiría la fuente para la gestión y creación de capacidades y competencias, sino que a su vez, ayudaría a vincular la gestión académica en las comunidades más rurales y a concientizar al estudiantado con las problemáticas principales de dichas regiones, lo que a futuro podría traducirse en ideadores y propulsores de mejoras comunales.

Para la puesta en marcha del plan en un lugar específico, requiere de un estudio previo de las condiciones y contextualización de la zona, que permita la identificación previa de los problemas existentes para generar las soluciones pertinentes y entonces vincular a los académicos del área que más competa para lograr dichas soluciones. Estos mecanismos ayudarían además a contar con una base teórica para los policy makers, al identificar las diferentes comunidades rurales del país y sus principales necesidades.

### **Vínculos Externos**

Los alcances de este plan estratégico buscarían crear vínculos con dos agentes importantes dentro de las comunidades. El primero, sería con el INA como principal fuente de capacitación externa. El plan a través de sus sistemas de actualización podría coordinar con el INA para que

los requisitos que se solicitan para optar por cursos más especializados, sean cubiertos por el plan y así más trabajadores tengan acceso a tales capacitaciones.

El segundo vínculo externo sería con las asociaciones de desarrollo y los gobiernos locales, como facilitadores de información y espacios físicos para la ejecución de las capacitaciones del programa. Asimismo, se buscaría como vincular el programa con otras fuentes externas de capacitación técnica y profesional para lograr un accionar complementario.

### **Financiamiento**

Debido a la coyuntura económica actual del país, se dificulta proponer que el plan sea financiado con los fondos públicos destinados a la educación. Si bien el plan al estar en manos de las universidades podría formar parte de los proyectos sociales de sus facultades –y por ende de sus recursos económicos- no se podría decir que logre satisfacer todos sus requerimientos. Por lo tanto, en este sentido, se requiere de un estudio adicional que se encargue de buscar las fuentes y mecanismos para el financiamiento del plan.

Este plan estratégico está ideado en función de los casos estudios de esta investigación, por lo que al ajustarse a las delimitaciones del estudio estaría orientado a capacidades y competencias específicas para el sector turístico. No obstante, con esto no se limita a que su accionar se pueda ampliar a otros sectores, recordando que acá se hace en función de las problemáticas del turismo en específico.

Además, el involucramiento de diferentes ciencias y áreas académicas dentro de la ejecución de este plan permitirá dotarlo de la transdisciplinariedad necesaria para que el aprendizaje y la educación que se pretende brindar no respondan únicamente a acumular riqueza material, sino que satisfagan de forma integral las diferentes necesidades de las personas y fomentar así el desarrollo local según las condiciones expuestas en este documento.



## 5.2 Recomendaciones de política económica a nivel micro y a nivel meso

A nivel micro se encuentran los principales retos que se encuentran las empresas para generar innovación inclusiva, fundamentadas sobre todo en las capacidades y competencias de los trabajadores y la organización del trabajo de la compañía. Existen cuatro problemas principales a nivel micro: la falta de capacitación formal en el lugar de trabajo brindada por las empresas, la poca motivación del trabajador para involucrarse con la empresa, los tipos de organizaciones del trabajo y el desconocimiento de cómo evaluar los posibles beneficios de la innovación.

Mejorar las condiciones de capacitación y organización a lo interno de las empresas, en ocasiones requiere de una visión externa para esclarecer las estrategias que se deseen implementar, y más cuando estas vienen de expertos que ayuden a establecer la base de las mejoras más apropiadas para la empresa. Las consultorías<sup>3</sup> se vuelven, por tanto, un mecanismo útil para la identificación de problemas a lo interno de la empresa, pero a la vez para determinar y efectuar las acciones para solventarlos. Este mecanismo puede ayudar a las empresas en tres aspectos específicos:

- Servir como fuente de capacitación interna de los trabajadores, en las áreas que se consideren más necesarias de implementar. Serviría como fuente de creación de conocimiento formal enfocada a un objetivo específico que manifieste la empresa o sugiera el agente externo.
- Por medio de una evaluación previa, se procedería a replantear la forma en cómo se organiza el trabajo, de manera que se logre una mejor comunicación patrón-trabajador y una mejor interacción entre los empleados que propicien la creación de espacios interactivos de aprendizaje. Así se lograría también una mejor y mayor difusión de conocimientos a lo interno de la empresa que sirvan como tejido innovador.
- Los consultores pueden servir también como evaluadores de innovación, ya sea de innovaciones ya realizadas o de estrategias planeadas para innovar. Con ello los empresarios pueden conocer el beneficio real que trae a sus empresas las actividades innovadoras y la vez incentivar el interés de participar más activamente en ellas.

Para mejorar en aspectos que conciernen a la capacitación financiada, propiciada y ejecutada por las empresas y crear las capacidades de innovación, se pueden implementar dos propuestas adicionales. Primero, para la capacitación

---

3 El obstáculo principal de este mecanismo, es que no todas las empresas cuentan con los recursos económicos para optar por estos, por lo que acá la participación de las Universidades puede resultar clave, siempre y cuando se dé a un nivel sectorial y no individual de las empresas.

como inversión empresarial, en aquellas firmas donde se cuenta con trabajadores más especializados y con niveles de escolaridad técnicos y profesionales, se pueden utilizar estos como capacitadores de los trabajadores con menores cualificaciones. Esta medida, sin embargo, requeriría además de que se brinde una constante capacitación a los capacitadores (*training trainers*), para evitar que el conocimiento se estanque en una sola área o nivel (Ruiz, 2007).

Segundo, es necesario recordar que uno de los principales mecanismos para evaluar la efectividad de los procesos en las empresas es a través de la opinión de los consumidores (Sonnenberg, 1994). Utilizar mecanismos como buzones de sugerencias resultaron no ser una buena medida en los casos estudiados, pues son utilizados de forma esporádica y por clientes que presenten una molestia significativa. En cambio, la herramienta tecnológica del Internet ha demostrado ser un buen mecanismo para captar las opiniones de los consumidores, por lo que utilizar mecanismos como blogs, redes sociales o páginas de información turística como *Tripadvisor.com*, podría ser un facilitador de ideas y opiniones por parte de los clientes, que creen innovación, pero que también evalúen las ya existentes.

Por último, el crear en los trabajadores la motivación necesaria para participar de manera más dinámica y no tan mecanizada en los procesos productivos de las empresas, constituye un elemento fundamental en la innovación de las empresas. Tal y como menciona Sonnenberg (1994:10), “cuando un trabajador se encuentra en un lugar de trabajo donde no se sienta clave del proceso productivo, se dificulta insertarle entusiasmo a las labores realizadas, ya que los trabajadores desean saber que su participación representa una contribución significativa”. Para ello se proponen tres recomendaciones esenciales para esta inclusión.

En primer lugar, el empresario puede depositar cierta confianza en el accionar de los trabajadores en la ejecución de sus labores y en la resolución de eventuales problemas, siempre y cuando hayan demostrado audacia suficiente para una la búsqueda de soluciones pertinentes –ya sea por su nivel de capacitación o por su vasta experiencia y conocimiento del funcionamiento de la empresa- siendo estos precisamente, los mecanismos que se pueden utilizar para crear esa confianza. Según Sonnenberg (1994), la confianza reduce la fricción y une a las personas lo que conlleva a aumentar la productividad, a estimular el crecimiento y a incentivar la innovación. Por lo tanto, un carácter más adhocrático en la organización del trabajo, que vaya acompañado con una comunicación e interacción patrono-trabajador, elevaría la confianza necesaria para crear motivación en el trabajador. Esto, claro está, trae consigo un riesgo implícito, por lo que quedará a criterio del empresario (basado en su conocimiento de los trabajadores) saber a quiénes y en qué circunstancias, darles la confianza debida.

En segundo lugar y siguiendo la línea de lo planteado por Ruiz (2007) aunado a lo que sugiere Sonnenberg (1994), “lograr una ‘apropiación’ por parte de los trabajadores, de sus roles en los procesos productivos guiaría a una motivación mayor a adquirir nuevas competencias” (Ruiz, 2007:143). Este proceso de apropiación debe estar fundamentado en un marco institucional que lo respalde y sostenga la confianza y diálogo social que debe existir entre los actores, con la finalidad de guiar al proceso por la senda deseada de generar innovación.

En último lugar, y basándose en la evidencia encontrada en los casos de estudio, se recomienda ampliar los mecanismos de interacción entre las empresas y las comunidades, pues demostraron ser uno de los incentivos principales para que los trabajadores se capaciten y generen ideas innovadoras para mejorar los procesos productivos de las empresas. Estas interacciones pueden estar orientadas a crear vínculos productivos con las actividades económicas complementarias de la zona (agricultura y comercio), ya que representan no solo fuentes de insumos para las empresas turísticas sino que también al ser un beneficio para la comunidad, se convierte en una motivación para el trabajador de mejorar los procesos productivos.

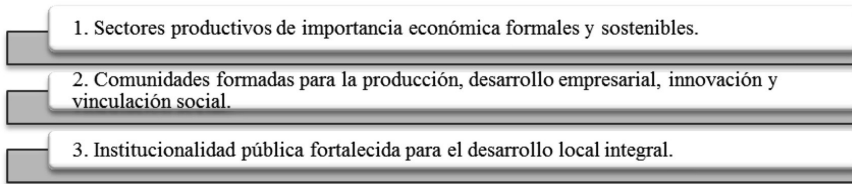
El cómo se pueden crear estos vínculos comunidad-empresa, dependerá de las ventajas que la comunidad le pueda ofrecer a las empresas y de reciprocidad que se pueda exigir por parte de los agentes comunales, por ejemplo mediante un marco institucional (normas y reglas locales) que deba cumplir la empresa para el disfrute de esos beneficios. Programas locales de manejo responsable de los recursos naturales que protejan la belleza escénica y otros atractivos naturales que nutren la actividad turística, e inversiones sociales en capacitación de la ciudadanía local en las labores que más se requieren en el sector, pueden servir como ejemplos de las condiciones que puede ofrecer las comunidades. Claro está, que para que esto suceda se requiere de una inversión social por parte del estado, que propicie condiciones de infraestructura y educación sobre todo, que sirvan como base para estas iniciativas.

Para lograr subsanar de manera más estructurada, las principales problemáticas acá expuestas, se exponen a continuación tres líneas estratégicas de política económica que busquen ser facilitadores de un desarrollo local que cuente no únicamente con los componentes económicos, sino que también nutra los componentes sociales, culturales y políticos, que permitan un resultado integral del mismo.

Estas líneas estratégicas irían enfocadas a tres pilares esenciales que busquen fortalecer primero la capacidad empresarial de las comunidades de manera colectiva creando vínculos y encadenamientos entre las diferentes actividades productivas; segundo la capacidad de innovación entendida no solo para el beneficio individual de las empresas sino como mecanismo de bienestar social y; tercero la institucionalidad pública sobre la cual interactúen los diferentes agentes económicos.

Las tres líneas estratégicas deben estar directamente correlacionadas entre sí, de tal manera que se genere un encadenamiento productivo local que permita generar empleo, autoempleo, ingresos, inserción a las economías formales, innovación tecnológica, emprendimientos, valor agregado y competitividad desde el fortalecimiento de las capacidades locales y el conocimiento de todos los agentes que intenta abarcar esta política.

**Figura 1:** Líneas Estratégicas de Política Económica



La primera línea estratégica vendría a ser la impulsora del componente económico del desarrollo local de las comunidades. Las comunidades estudiadas se caracterizaron por no depender únicamente de la actividad turística, sino además la complementación con la producción agrícola y artesanal, por lo que una acción conjunta de estas tres actividades a través de encadenamientos productivos, resulta ser el carácter más promisorio para generar una dinámica económica local incluyente para los diferentes grupos poblaciones de las zonas.

Si bien existen iniciativas y esfuerzos para vincular la producción agrícola y artesanal con la actividad turística, estas actividades aún se encuentran muy desvinculadas entre sí, al no ser incorporadas de manera formal por la totalidad de empresas del sector turismo. Un sector artesanal con un enfoque etnoambiental, en conjunto con la oferta de bienes agrícolas para la demanda del sector turístico, puede dar paso a la creación de encadenamientos productivos que ayuden a dinamizar la economía, no solo desde la parte empresarial de los hoteles.

Con esta línea estratégica es necesario crear capacidades emprendedoras que en los agentes locales, pero que no estén enfocadas únicamente a la acumulación de recursos para las empresas y los productores, sino que vaya acompañado de un efecto para el bienestar colectivo de las comunidades a través de la concientización sobre la responsabilidad social y ambiental. Esto sería posible a través de la tercera línea estratégica que se expone más adelante, pues se requiere de un marco institucional sólido y estructurado que así lo permita.

En aras de dar respuesta al 'cómo' ejecutar la política en esta línea, se puede hacer uso de acciones como las de realizar censos geo-referenciados específicos para cada comunidad de unidades productivas, en conjunto con un

diagnóstico económico detallado de la comunidad y un mapeo de los actores productivos, para poder estructurar lo que se podría llegar a constituir como una cadena de producción.

En relación con la segunda línea estratégica sobre comunidades formadas para la producción, el desarrollo empresarial, la innovación y la vinculación social, su objetivo sería el de lograr la inclusión económica de todos los grupos poblacionales como pilar para el desarrollo económico local de las zonas involucradas, creando las capacidades en los diferentes grupos poblacionales para que enfrenten los retos de la competitividad, la oferta y la demanda de los mercados actuales, no solo en turismo, sino en las actividades económicas complementarias. En este sentido, la meta principal sería crear las capacidades necesarias –en relación con lo ya propuesto- para que se puedan dar los encadenamientos productivos de la zona, que además tal y como se ha discutido a lo largo de los dos últimos capítulos de este documento, son condiciones promotoras de innovación.

Para ello se requiere de una acción conjunta con las recomendaciones de política planteadas anteriormente (verbigracia, a nivel macro-sectorial se actuaría en materia de creación de capacidades y competencias empresariales), así como el impulso de ferias de emprendedurismo en los principales centros educativos de primaria y secundaria en las zonas, donde desde corta edad se introduzca a las personas a la dinámica productiva del lugar.

La tercera y última línea estratégica, hace referencia al nivel meso donde se requiere de una institucionalidad pública fortalecida para lograr que el progreso económico que supone lograr las dos líneas anteriores, no se quede únicamente a nivel de las empresas y los productores, sino que provoque un efecto derrame sobre las comunidades. Esta línea busca que se logre liderar y gestionar las distintas iniciativas productivas en concertación con el sector privado, con un alto grado de responsabilidad social. Para ello se requieren acciones conjuntas entre las asociaciones de desarrollo y los gobiernos municipales. El grado de involucramiento de los líderes y agentes comunales con la dinámica productiva, aunado al respaldo institucional que puedan brindar los gobiernos locales, propiciaría a la creación de un marco normativo que permita gestionar las vinculaciones entre los sectores productivos y el desarrollo local. Incluso sería una herramienta que permita el establecimiento de sistemas de innovación a un nivel muy micro que cree los vínculos escasos o inexistentes entre las empresas, la academia y el gobierno.

Como se mencionó, estas tres líneas estratégicas, deben estar altamente interrelacionadas en su gestión y ejecución, pues las acciones de una dependen de la dinamización y efectividad de las otras. No deben ser vistas como un recetario de pasos a seguir para coadyuvar a que las comunidades solventen sus problemáticas principales en materia de creación de capacidades y competen-

cias, innovación y desarrollo local, sino deben ser tomadas como un marco de referencia básico para iniciar los esfuerzos que busquen lograr estas condiciones. Para cada comunidad, aun cuando se trate de los mismos sectores productivos, se debe tomar en cuenta su contexto y caracterización específica, y con base en ello, decidir el 'cómo' y 'quiénes' de la implementación concreta de estas políticas.

### 5.3 Acotación Final

La serie de recomendaciones propuestas responden a atender las problemáticas encontradas a lo largo de esta investigación. Siguiendo dichas recomendaciones de manera conjunta, se pretende delinear políticas que utilicen las capacidades y competencias de los trabajadores como estrategias de innovación inclusiva para las empresas, que se traduzcan en esfuerzos efectivos para lograr mayor un desarrollo local. Se busca así evitar caer en la dicotomía de la que se han caracterizado estudios similares en el sector turístico (como los estudios de clúster por ejemplo), donde el desarrollo se percibe como un proceso dual y desigual, donde las lógicas productivistas se anteponen a satisfacer las necesidades humanas de todos los grupos sociales.

El desarrollo local no debe ser percibido únicamente desde la esfera económica, por lo tanto, no se puede concebir a las capacidades de aprendizaje e innovación y a la creación de competencias como motores clave de mayores fuentes de ingreso únicamente, sino que puedan servir como un puente de mejora en las condiciones de vida sociales, culturales, políticas y ambientales de las comunidades. La inversión en mayores capacidades no es un mecanismo único para ampliar el poder adquisitivo, sino que puede constituirse un satisfactor de la necesidad humana de conocimiento, y es la educación y la difusión del conocimiento lo que conlleva a una concepción más integral y más humana de lo que debe ser el desarrollo.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Arocena, R. y Sutz, J. (2002) *Sistemas de Innovación y Países en Desarrollo*. Universidad de la República de Uruguay. SUDESCA.
- Corrales, R. (2013). *Creación de Capacidades y Competencias para la Innovación del Sector Turístico Costarricense y sus Implicaciones sobre el Desarrollo Local*. Tesis de Posgrado, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Cozzens, S. And Sutz, J. (2012) *Innovation in Informal Settings: A Research Agenda*. Program on Innovation for Inclusive Development (IID) of the Canadian International Development Research Centre (IDRC).

- Fürst, E. & Ruiz, K. (2002) Turismo y Empleo en Costa Rica: Características Nacionales y Tendencias de Desarrollo Reciente. Editorial Departamento Económico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica. Artículo Científico.
- Johnson, B. and B. Å. Lundvall (2003). National systems of innovation and economic development.13-28. Working Paper.
- Lam, Alice. (2002). Alternative Societal Models of Learning and Innovation in the Knowledge Economy. DRUID. Working paper.
- Lundvall, B. Å. (2007). Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model. Edward Elgar Publishing Limited. Denmark.
- Martínez, A. (2000). Economía Política de la Globalización. Editorial Ariel S.A.
- Paunov, C. (2013). Innovation and Inclusive Development: A Discussion of the Main Policy Issues. OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2013/01, OECD Publishing.
- OECD (2012). Innovation for Development: The Challenges Ahead. Science, Technology and Industry Outlook 2012, OECD, Paris.
- Ruiz Mejías, K. (2007). Costa Rica as a Learning Economy: An Exploratory Study of Competence-Building and the Significance of Labour Relations and Labour Market Institutions. PhD. Thesis. Aalborg University, Denmark.
- Sonnenberg, F. (1994). Managing with a Conscience: How to improve performance through integrity, trust and commitment. McGraw-Hill, United States of America.
- Von Hippel, E. (2005). Democratizing Innovation. Cambridge, MA, MIT Press.
- Yin, R.K. (2003). Case Study Research: Design and Methods. Third Edition, Volume 5. SAGE Publications.
- Instituto Costarricense de Turismo, Anuarios Estadísticos 2006-2009.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, INEC. Estadísticas varias.