

. PN ART 677

SEMINARIO SOBRE POLITICAS ECONOMICAS
EN COSTA RICA

EL ESTADO Y EL AJUSTE EN EL SECTOR INDUSTRIAL

José Manuel Salazar

San José, Costa Rica
Marzo, 1990

EL ESTADO Y EL AJUSTE EN EL SECTOR INDUSTRIAL (1)

José Manuel Salazar Xirinachs

(1) El presente trabajo fue preparado para ser presentado en el "Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica", organizado por el Banco Central de Costa Rica, la Academia de Centroamérica, la Agencia para el Desarrollo Internacional, Ohio State University y la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, con ocasión del Cuadragésimo Aniversario del Banco Central de Costa Rica y el Vigésimo Aniversario de la Academia de Centroamérica, 29-30 de Marzo de 1990.

Marzo de 1990

EL ESTADO Y EL AJUSTE EN EL SECTOR INDUSTRIAL

I. INTRODUCCION

II. LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LA CRISIS

- 2.1 La sustitución de importaciones
- 2.2 La crisis: 1980-82
- 2.3 Estabilización a partir de 1982

III. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL AJUSTE EN LOS 80s

IV. LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL: ASPECTOS MACROECONOMICOS Y GLOBALES

- 4.1 Replanteamiento de la estrategia de industrialización
- 4.2 El nuevo marco macroeconómico
 - (1) Los precios correctos para el desarrollo industrial
 - a. La desgravación arancelaria
 - b. Política cambiaria
 - (2) Incentivos específicos a las exportaciones
- 4.3 Comentarios sobre el nuevo marco macroeconómico y sus impactos
 - (1) El sesgo anti-exportador y la promoción de exportaciones
 - (2) La estrategia financiera y los sectores productivos

V. ASPECTOS MICRO, ESTRATEGIAS SUBSECTORIALES Y PAPEL DEL ESTADO

- 5.1 Los costos del ajuste
- 5.2 Visión dinámica de las ventajas comparativa y visión estratégica de la política comercial
- 5.3 La competitividad internacional y estructural
- 5.4 El nuevo paradigma tecno-económico y organizativo
- 5.5 El Estado Concertador

VI. EL PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL

- 6.1 Objetivos y alcances del Programa
- 6.2 Marco Institucional y operativo: los tres niveles
- 6.3 La selección de ramas industriales
- 6.4 Recursos del Programa
- 6.5 La competitividad internacional y las estrategias subsectoriales

VII. HACIA UNA ESTRATEGIA OPTIMA DE INTERVENCION PARA LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL: ALGUNOS PELIGROS QUE DEBE EVITAR EL ESTADO

I. INTRODUCCION

Durante los 80s la política económica de Costa Rica ha estado dominada por una combinación de medidas de estabilización con medidas de ajuste. La crisis obligó a postergar necesidades de largo plazo que la coyuntura del momento no permitía atender, y que por su naturaleza no tienen efectos inmediatos. Tanto dentro de las empresas como a nivel gremial, sectorial y gubernamental, la "política industrial" fue sustituida por ajustes de orden macroeconómico y por estrategias "de supervivencia".

Como resultado de las políticas de estabilización y la estrategia de promoción de exportaciones Costa Rica cuenta hoy día con un nuevo marco macroeconómico y nuevos sistemas de incentivos para la inversión y las exportaciones, las cuales han tenido un impacto significativo en redireccionar los mercados de destino de las exportaciones (Sección III).

Un primer objetivo de este trabajo es describir y evaluar algunas de las características y problemáticas de este nuevo marco macroeconómico, y de su incidencia sobre el estilo de desarrollo industrial que pueden incentivar. Esto se hace en la sección IV.

La instauración del nuevo marco macroeconómico y los avances en cuanto a estabilización han permitido volver a pensar en el largo plazo y en las cuestiones no coyunturales. Frente a las restricciones, sacrificios y postergaciones que la realidad de la crisis económica impuso a Costa Rica, se argumenta en este trabajo que actualmente, y en los años venideros, se plantea una gran necesidad de pensamiento estratégico a nivel empresarial, gremial y gubernamental, y de acción concertada para facilitar la transformación, lograr una genuina competitividad internacional en la economía costarricense y distribuir equitativamente los costos del ajuste.

En consecuencia, un segundo objetivo de este trabajo es delinear los principales elementos de una política industrial que vaya más allá de medidas globales de orden macroeconómico. Se argumenta que el reordenamiento de los precios relativos se ha dado en general en la dirección correcta y es una condición necesaria para el ajuste de los sectores productivos, pero que una política industrial que facilite el ajuste, la reestructuración industrial y promueva la competitividad internacional de la economía, no se agota con lograr los precios correctos. En la sección V se explican las bases conceptuales para este argumento y en la sección VI se describen las características del programa de reconversión industrial que está iniciando el país, inspirado en estos principios, y que junto con las reformas requeridas en el sistema de incentivos constituye una nueva etapa en la política industrial para los años 90.

Finalmente, la sección VII llama la atención sobre algunos peligros que debe evitar la intervención estatal en el campo de la política industrial y, más ampliamente en la estrategia de promoción de exportaciones.

II. LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LA CRISIS

2.1 La sustitución de importaciones

Con la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano al principio de la década de los sesenta, la organización social y tecnológica del proceso productivo atravesó por una etapa de cambio drástico. El mercado interno y las exportaciones industriales a Centro America constituyeron el elemento dinámico más importante de la demanda global. Las exportaciones industriales crecieron a una tasa promedio anual de 9.1% entre 1960 y 1975, e incrementaron su participación relativa de un 4% en 1959-60 a un 25.0% en el período 1974-1975. Además las exportaciones totales se diversificaron en tipo y destino.

A pesar de que el modelo de desarrollo permitió que la economía creciera a un ritmo acelerado y se lograra un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, la crisis enfrentada en el período 1974-1975, causada en primer lugar por el incremento en los precios del petróleo, dejó al descubierto algunas de las limitaciones de la estructura productiva que impedían un crecimiento autosostenido. Aún cuando la producción se diversificó y las exportaciones aumentaron, esto no bastó para financiar los requerimientos del modelo de sustitución. El alza del precio del café en 1977 permitió una mejora temporal en los términos de intercambio que, en conjunto con un acceso masivo a recursos financieros externos, llevó a posponer ajustes en la estrategia de sustitución de importaciones, y a agravar el impacto interno de los factores externos a principios de los 80s.

Los principales factores estructurales internos que limitaban el crecimiento de la economía costarricense son los siguientes:

(1) Mercado doméstico y centroamericano. La limitación del mercado doméstico y centroamericano planteó claramente la incapacidad de la sustitución de importaciones para seguir siendo el motor del crecimiento. El mercado centroamericano presentaba fuertes tendencias hacia el estancamiento por esta razón endógena, pero también por la guerra y los eventos políticos.

(2) Exportaciones tradicionales. El crecimiento de las exportaciones tradicionales seguía siendo una fuente importante de divisas, sin embargo, este tipo de productos tendía a tener una demanda en declive, sus precios eran inestables y con tendencia a bajar.

(3) Terceros mercados. Existían restricciones de la capacidad para exportar a terceros mercados fuera de Centroamerica a causa de un sistema de incentivos con un fuerte sesgo anti-exportador, que hacía relativamente poco rentables las ventas en terceros mercados, y a causa de la necesidad de un largo período de aprendizaje para competir en mercados altamente competitivos.

El apoyo, El financiamiento del crecimiento durante el período de sustitución de importaciones dependió, en gran medida de fuentes externas. En una primera etapa en la década de los 60s se dio un fuerte flujo de

inversión directa extranjera, el cual fue sustituido en la década siguiente por un creciente endeudamiento externo, mientras que el ahorro interno se mantuvo a niveles que no permitían mantener ritmos de crecimiento satisfactorios.

(5) Sector público. El sector público había crecido sustancialmente llegando a significar el 20% del empleo y el 40% de los salarios totales de la economía, expansión que no fue posible seguir financiando a pesar de varias reformas tributarias en la década de los 70s. Por otra parte, la ineficiencia del Estado Empresario como forma de superar la falta de dinamismo de la inversión privada bajo la sustitución de importaciones fue cada vez más evidente. Finalmente,

(6) Componente importado. El aparato productivo presentaba poca integración y una alta dependencia de insumos importados. La protección a bienes finales y la exoneración de impuestos a las materias primas y bienes intermedios y de capital, en combinación con un tipo de cambio sobrevaluado, contribuyeron a una alta dependencia de importaciones de bienes intermedios y de capital que aún caracteriza al sector y afecta sus perspectivas de crecimiento. Esta dependencia es particularmente fuerte en el caso de productos químicos, plásticos, metalmecánica y artes gráficas. No es tan fuerte en los sectores alimenticio ni textil. La proporción de insumos industriales en el total de importaciones del país aumentó de 42% en 1972 a 57% en 1986.

(7) Trayectoria tecnológica intensiva en capital. Esta fue incentivada por la distorsión básica propia de la sustitución de importaciones en el mercado de factores: costo del capital relativamente barato por tasas de interés subsidiadas, tipo de cambio sobrevaluado y tratamiento preferencial en la estructura arancelaria para bienes de capital importados. Como resultado de estos incentivos la tasa de inversión en maquinaria y equipo fue muy elevada durante los 60s y 70s, interrumpida solo por la crisis de principios de los 80).

(8) Acumulación de capacidades tecnológicas. La sustitución de importaciones produjo un importante proceso de aprendizaje tecnológico y formó una base industrial previamente inexistente. Sin embargo, aún en la década de los 70s existía un desarrollo científico limitado y, particularmente, la articulación entre oferta y demanda de bienes y servicios científico-tecnológicos era sumamente imperfecta.

Estos factores estructurales, entre otros, plantean un cuadro de agotamiento generalizado del modelo de desarrollo que, en conjunto con factores de carácter externo que afectaron negativamente la balanza de pagos y con un manejo inadecuado de la política económica interna, condujeron a una profunda crisis entre 1980 y 1982.

No obstante las deficiencias estructurales anotadas, debe resaltarse que la sustitución de importaciones permitió un crecimiento promedio del PIB de 6.5% por año entre 1960 y 1975, logró un amplio cambio en la estructura de la producción industrial, y junto con las políticas de inversión pública en infraestructura y educación logró una importante acumulación de

capacidades tecnológicas que forman la base sobre la que se está produciendo el crecimiento exportador de los años 80s.

La crítica al modelo sustitutivo no es tanto que nunca debió emprenderse esta estrategia de industrialización y que hubiera sido mejor comenzar con la promoción de exportaciones desde los 60s, sino que no hubo una revisión oportuna del modelo y de su sistema de incentivos. Ya a mediados de los 70s había signos claros del agotamiento de esta estrategia causados sobre todo por la estrechez del mercado, sin embargo, fue hasta casi una década después que se hicieron los cambios necesarios en los precios relativos, en el sistema de incentivos y en la política comercial.

2.2 La crisis: 1981-82

La crisis estuvo caracterizada principalmente por una pérdida de control sobre la balanza de pagos, altos déficit fiscales y por una pérdida de confianza que repercutió negativamente sobre la inversión, la producción los precios, e incentivo la salida de capitales. Durante 1981-82 la producción real disminuyó en 9.1%; los precios se incrementaron en 179.5%, la tasa de desempleo abierto aumentó hasta alcanzar un 9.4%, la tasa de subutilización total llegó a un 21%, el salario real se redujo en un 40% y la proporción de familias pobres se incrementó a un 57%.

El déficit del sector público no financiero llegó a un 14.3% del PIB. El endeudamiento externo llegó a un 114.5% del PIB y el servicio de la deuda externa demandó más del 50% de las exportaciones.

2.3 Estabilización a partir de 1982

En una primera fase, la preocupación central del nuevo Gobierno a partir de 1982 fue estabilizar la economía: restablecer las relaciones financieras internacionales, renegociar la deuda externa, controlar el mercado cambiario y equilibrar las finanzas públicas. Para corregir el desequilibrio en las finanzas públicas se aumentó la carga tributaria, por la vía de los impuestos directos e indirectos, a la vez que se limitó la expansión del gasto público real. El elemento más importante del ajuste fiscal fue el incremento en los precios y las tarifas de los bienes y servicios bajo control del estado.

Varios componentes del programa de estabilización de Costa Rica durante la presente década le dan un carácter claramente heterodoxo (Rodríguez, 1983). En primer lugar, con el fin de evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida y reducir los costos sociales del proceso de ajuste, se estableció un Programa de Compensaciones Sociales orientado a la atención de los grupos en condiciones más deterioradas. A la vez, se evitaron reducciones excesivas del nivel de actividad del aparato productivo con un programa de salvación de empresas. Para ordenar el mercado cambiario, se estableció un control de cambios estricto por parte del Banco Central, el cual, en conjunto con la prioridad dada a la normalización de las relaciones financieras internacionales y la renegociación de la deuda, formó parte

esencial de una estrategia explícita de concertación orientada a dar confianza a los diferentes sectores y a comprometerlos con las metas del gobierno.

III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL AJUSTE EN LOS 80s

La relativa estabilidad que se logró a partir de 1983, permitió reorientar los esfuerzos del Estado hacia la búsqueda de una transformación gradual de la estructura productiva. La promoción de exportaciones se planteó como un área prioritaria. A partir de 1983 se inició una nueva política cambiaria basada en minidevaluaciones. En el marco de una negociación regional se redujo el Arancel Externo Común Centroamericano y se disminuyó su dispersión. En 1984 se aprobó legislación con fuertes incentivos a la exportación y exenciones tributarias, y se reorganizó el apoyo institucional a las exportaciones no tradicionales a mercados fuera de los Centroamericanos.

Durante la etapa conocida como "Estado Empresario" (1975-84), el Estado, a través de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), incursionó en una variedad de actividades industriales y de servicios en cerca de 40 empresas (cemento, agroindustria, fertilizantes, aluminio, pesca y transporte público, entre otras). En su máximo punto estas empresas públicas llegaron a aportar un 2% del PIB (10% del valor agregado industrial) y 4000 empleos (4-5% del empleo industrial). Sin embargo, una mayoría de estos proyectos no fueron exitosos o tuvieron un alto costo financiero. Por lo tanto, una de las dimensiones importantes del ajuste en los 80s, tanto en lo financiero como en el campo industrial ha sido el programa de traspaso, venta o liquidación de las empresas de CODESA. (1)

Ya para mediados los 80s la producción superó la baja ocasionada por la crisis y ha venido creciendo de un 3% a un 4% anual, los índices de inflación se redujeron a entre 10 a 15% anual, aunque con algunos saltos a 25% como en 1989. El déficit fiscal se redujo a alrededor del 2% del PIB aunque recientemente ha vuelto a aumentar considerablemente. En materia de empleo se mejoró la situación al lograrse en 1987 un desempleo de sólo 5.5% que se ha mantenido en 1988 y 1989.

El cambio estructural más impresionante es el ocurrido en términos de los mercados. El crecimiento de las exportaciones, no tradicionales a terceros mercados sugiere que el efecto de los nuevos incentivos a la exportación ha sido muy significativo (Cuadro 3.1), aunque, como se verá adelante, fiscalmente costoso.

Las exportaciones no tradicionales totales presentan en su conjunto un crecimiento relativamente bajo (2.7% anual) en el período 1980-1987 (Cuadro

1. Actualmente, aparte de la producción de electricidad, los servicios de telecomunicaciones y la refinación de petróleo, que están a cargo de empresas públicas la mayoría del sector industrial está en manos privadas.

3.1). Sin embargo, tal efecto es la resultante de dos fenómenos claramente diferenciables: a) La disminución acelerada (9% promedio anual) de las exportaciones a Centroamérica y b) El crecimiento sustancial de las exportaciones a terceros mercados (18.9% promedio anual).

Este diferencial en las tasas de crecimiento produjo un cambio estructural pronunciado al interior de las exportaciones no tradicionales totales. Así, mientras que en 1980 las exportaciones a Centroamérica, compuestas principalmente por productos industriales, representaron el 76% de las exportaciones no tradicionales, en 1987 tales exportaciones sólo representan un 33% de éstas. Los montos respectivos reportados a dicho mercado fueron 290.1 millones de dólares en 1980 y 150 millones en 1987. (Véase Cuadros 3.1 y 3.2)

Las exportaciones no tradicionales a terceros mercados crecieron a más de 20% anual a partir de 1983 y pasaron de \$89.6 millones en 1983 a más de \$300 millones en 1987. Las exportaciones no tradicionales totales llegaron a \$520 millones en 1988, año en que se llegó a una cifra record de exportaciones globales de \$1260 millones.

El Cuadro 3.3 presenta la desagregación de las exportaciones no tradicionales según su clasificación sectorial. (2) La tendencia más significativa es el crecimiento acelerado de las exportaciones agropecuarias a partir de 1981. Dichas exportaciones, que representaban menos de un 10% de las exportaciones no tradicionales en los primeros años de la década, pasan a representar en 1987 un 26 % con un valor cercano a los 120 millones de dólares.

Las exportaciones de productos no tradicionales a Centroamérica (Cuadro 3.4), se componen casi en su totalidad de productos industriales y su comportamiento durante el periodo es el reflejo de las condiciones de agotamiento y crisis por las que ha atravesado el Mercado Común

2. Las cifras de 1980 a 1985 se encuentran desagregadas según el Código NUCA 1 y las de 1986 y 1987 según el Código NUCA 2. Esto obligó a establecer una correspondencia entre ambos códigos a nivel de productos para construir la serie. Sin embargo por problemas de desagregación de la información, tal correspondencia no pudo abarcar la totalidad de los productos involucrados, por lo que la desagregación por sectores productivos debe tomarse, para los años 1986 y 1987, como provisional. Para la clasificación por sector se utilizó la definición empleada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, a saber: (1) Sector Agropecuario: bienes provenientes de la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera. (2) Sector Agroindustrial: bienes cuyas materias primas provienen del sector agropecuario y que requieren de un proceso de transformación industrial para poder ser utilizados o transportados. (3) Sector Industrial: bienes en cuya producción las materias primas sufren un proceso de transformación sustancial mediante un proceso productivo completo que involucra una serie de etapas hasta obtener un producto manufacturado para un uso intermedio o final.

CUADRO 3.1
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES NO
TRADICIONALES SEGUN DESTINO PARA EL PERIODO 1980-1987
MILLONES DE DOLARES

AÑO	(1)	(2)	(3)
	EXPOR. NO TRAD. TOTALES	EXPOR. NO TRAD. A CENTRO AMERICA A TERCEROS MERCADOS	EXPOR. NO TRAD.
1980	380.9	290.1	90.8
1981	371.6	263.3	108.3
1982	293.0	198.9	94.1
1983	315.2	225.6	89.6
1984	336.4	221.2	115.2
1985	333.4	173.2	160.2
1986	368.1	135.0	233.1
1987*	457.5	153.0	304.5
TASA DE CREC.	2.7	-8.7	18.9

* Cifras preliminares.

- (1) Corresponde a la exportaciones de bienes distintos al café, banano, carne, azúcar, cacao en grano y maquila.
- (2) Involucra los países centroamericanos y Panamá, incluyendo la Zona Libre de Colón y Puerto Cortés. Excluye Belice que se considera dentro del Mercado del Caribe.
- (3) Incluye las exportaciones de bienes realizadas excepto las mencionadas en (1) y (2).

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS Y NIVEL

CUADRO 3.2
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES NO
TRADICIONALES SEGUN DESTINO PARA EL PERIODO 1980-1987
COMPOSICION RELATIVA

AÑO	(1)	(2)	(3)
	EXPOR. NO TRAD. TOTALES	EXPOR. NO TRAD. A CENTRO AMERICA A TERCEROS MERCADOS	EXPOR. NO TRAD.
1980	100.0	76.2	23.8
1981	100.0	70.9	29.1
1982	100.0	67.9	32.1
1983	100.0	71.6	28.4
1984	100.0	65.8	34.2
1985	100.0	51.9	48.1
1986	100.0	36.7	63.3
1987*	100.0	33.4	66.6

FUENTE: CUADRO 6.

-61

8"

CUADRO 3.3
TOTAL DE EXPORTACIONES DE ARTICULOS NO TRADICIONALES POR SECTOR, 1980-1987
-MILES DE DOLARES Y PORCENTAJES-

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (1)
TOTAL EXPORTACIONES	380927.1	371623.7	293011.8	315199.3	336439.9	333388.6	368079.2	457524.0
AGROPECUARIO	35281.6	28071.6	30521.4	32910.0	47722.0	66765.9	90937.8	119718.5
AGRO-INDUSTRIAL	13452.4	10749.5	7712.1	7744.1	10931.0	8628.0	1878.5	2011.6
INDUSTRIAL	332193.1	332802.6	254778.3	274545.2	277786.9	257994.7	275262.9	335794.0
TOTAL EXPORTACIONES	100.0							
AGROPECUARIO	9.3	7.6	10.4	10.4	14.2	20.0	24.7	26.2
AGRO-INDUSTRIAL	3.5	2.9	2.6	2.5	3.2	2.6	0.5	0.4
INDUSTRIAL	87.2	89.6	87.0	87.1	82.6	77.4	74.8	73.4

(1) ESTIMADO CON BASE AL TOTAL PRELIMINAR Y A LA ESTRUCTURA POR SECTOR A JUNIO DE 1987.
FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS Y MINEX.

CUADRO 3.4
TOTAL DE EXPORTACIONES DE ARTICULOS NO TRADICIONALES A CENTRO AMERICA POR SECTOR, 1980-1987
-MILES DE DOLARES Y PORCENTAJES-

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (1)
Centro América y Panamá (2)	290511.4	263547.7	199543.2	226208.5	222068.7	174003.6	136049.1	152986.3
Agropecuarias	3907.5	3915.6	1596.6	824.3	705.0	805.1	953.7	1032.1
Agroindustriales	7875.9	7523.5	4623.5	6222.9	6608.1	4638.7	557.7	406.9
Industriales	278728.0	252108.6	193323.1	219161.3	214755.6	168559.8	134537.7	151547.4
Centro América y Panamá (2)	100.0							
Agropecuarias	1.3	1.5	0.8	0.4	0.3	0.5	0.7	0.7
Agroindustriales	2.7	2.9	2.3	2.8	3.0	2.7	0.4	0.3
Industriales	95.9	95.7	96.9	96.9	96.7	96.9	98.9	99.1

(1) ESTIMADO CON BASE EN DATOS PRELIMINARES ANUALES Y A LA ESTRUCTURA POR SECTOR A JUNIO DE 1987.
(2) INCLUYE ZONA LIBRE DE COLON Y PUERTO CORTES.
FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS Y MINEX.

CUADRO 3. B
 TOTAL DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES A TERCEROS MERCADOS POR SECTOR, 1980-1987
 -MILES DE DOLARES Y PORCENTAJES-

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (1)
TOTAL EXPORTACIONES	90415.7	108076.0	93468.6	88990.8	114371.2	159385.0	232030.1	304537.3
AGROPECUARIO	31374.1	24156.0	28924.8	32085.7	47017.0	65960.8	89984.1	118684.4
AGRO-INDUSTRIAL	5576.5	3226.0	3088.6	1521.2	4322.9	3989.3	1320.8	1604.7
INDUSTRIAL	53465.1	80694.0	61455.2	55383.9	63031.3	89434.9	140725.2	184246.7
TOTAL EXPORTACIONES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AGROPECUARIO	34.7	22.4	30.9	36.1	41.1	41.4	38.8	39.0
AGRO-INDUSTRIAL	6.2	3.0	3.3	1.7	3.8	2.5	0.6	0.5
INDUSTRIAL	59.1	74.7	65.7	62.2	55.1	56.1	60.6	60.5

(1) ESTIMADO CON BASE EN DATOS PRELIMINARES ANUALES Y A LA ESTRUCTURA A JUNIO DE 1987.
 FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS Y MINEX.

Dentroamericano. Las exportaciones no tradicionales a terceros mercados muestran un ritmo creciente (cerca al 20% promedio anual) tanto en el sector agropecuario como en el industrial (Cuadro 3.5).

IV. LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL: ASPECTOS MACROECONÓMICOS Y GLOBALES

4.1 El replanteamiento de la estrategia de industrialización

Bajo el enfoque estructuralista o Cepalino, Costa Rica, al igual que la mayoría de los países de la América Latina, siguió una estrategia de crecimiento que podríamos llamar "keynesiana", en el sentido de que aseguró el mercado (la demanda) mediante protección pero descuidó la eficiencia productiva (la oferta).

En la década de los 80s Costa Rica se vio ante la necesidad de replantear su estrategia de crecimiento e industrialización. El cambio de rumbo que el país enfrentó y que sigue vigente en la década que se inicia, requiere ajustes de política en dos dimensiones básicas y complementarias: (1) por el lado de la demanda y el marco macroeconómico, se impone la búsqueda de nuevos mercados como motores del crecimiento y ajustes en los principales precios de la economía para hacer esto rentable, y (2) por el lado de la oferta, se requieren políticas más microeconómicas en los componentes tecnológicos, financieros, de mercadeo y en otros factores determinantes de la productividad y la competitividad.

Por el lado de la demanda, las limitaciones del mercado doméstico una vez superada la "etapa fácil" de la sustitución de importaciones (a causa del tamaño de la economía y de la distribución del ingreso), así como la estrechez de divisas y el peso de la deuda, plantearon claramente, ya desde principios de la década de los 80s, la urgente necesidad de utilizar las exportaciones como fuente dinámica de demanda y de economías de escala. (3) La búsqueda de nuevos mercados requiere, en primer lugar y como condición necesaria, un nuevo marco macroeconómico que fomente la inserción a la economía mundial favoreciendo la inversión productiva. En este campo es donde se han hecho los mayores avances durante los 80s.

Por el lado de la oferta, sin embargo, se ha avanzado menos. El descuido relativo de la eficiencia productiva durante la etapa de producción para un mercado doméstico cautivo, sumado a los nuevos imperativos de la competencia en los mercados mundiales, plantean la necesidad de seguir lo que podríamos llamar un enfoque "Schumpeteriano", cuyo objetivo central sea elevar la eficiencia y la productividad, modernizar y reconvertir la planta industrial, y desarrollar sectores de alta productividad y ventajas competitivas.

3. A partir de la crisis de 1981-82 se generó una fuerte controversia a nivel nacional sobre la forma de inducir el ajuste estructural y hacer la promoción de exportaciones. Las diferentes visiones sobre estos temas fueron convergiendo en la práctica en un proceso gradual de cambio en los precios relativos y ajuste estructural acompañado de algunos aspectos heterodoxos.

El reconocimiento de imperfecciones de mercado, de costos del ajuste, de la naturaleza del cambio tecnológico y otros factores microeconómicos, sugieren a priori, y así ha sido reconocido en el diseño de la nueva política industrial que se ha venido aplicando en los últimos años, que la problemática de la política industrial no es simplemente la de lograr una apertura comercial y precios correctos.

También se plantean problemas centrales en cuanto a: (a) cómo llevar a la práctica la promoción de exportaciones sin sacrificar la base industrial y el aprendizaje tecnológico que logró la sustitución de importaciones, (b) Cómo minimizar los costos del ajuste de los precios relativos (c) Cómo acelerar el desarrollo de ventajas competitivas a nivel nacional, sectorial y de empresas específicas. Este enfoque Schumpeteriano requiere, de manera prioritaria entre otros elementos: incentivos a la producción y la inversión que estimulen el aprendizaje tecnológico, la innovación y la movilización de talentos empresariales y de gestión.

Algunos de estos componentes más microeconómicos de la política industrial comenzaron a aplicarse desde principios de la década de los ochenta, sin embargo, una mayor coherencia de este enfoque Schumpeteriano se ha introducido particularmente a partir de 1989, con el inicio del Programa de Reconversión Industrial. Estos aspectos son examinados en la secciones V y VI.

4.2 El nuevo marco macroeconómico

Los principales componentes del nuevo marco macroeconómico y de incentivos a la inversión que el país ha promovido son:

- (1) un realineamiento de los precios relativos de la economía más acorde con los precios internacionales, particularmente en cuanto política cambiaria, tasa de interés y desgravación arancelaria;
- (2) incentivos específicos a las exportaciones no tradicionales particularmente a través de los contratos de exportación y los Certificados de Abono Tributario (CATs);
- (3) reformas en el sector financiero para aumentar el ahorro, promover la profundización financiera, la calidad de la intermediación y la inversión y,
- (4) políticas de atracción de capital extranjero a través de los regímenes de zonas francas y el régimen de admisión temporal.
- (5) Finalmente, la política industrial requiere inversión pública de apoyo en infraestructura de transporte, educativa y tecnológica.

Seguidamente se analizan brevemente los primeros tres de estos aspectos.

(1) Los precios correctos para el desarrollo industrial

El tipo de cambio, las tasas de interés y los aranceles externos son precios, que por su importancia en la economía, adquieren la categoría de

variables macroeconómicas, que a su vez son elementos fundamentales de la política industrial.

Los cambios en los principales precios de la economía costarricense en los años 80s se orientaron a la promoción de exportaciones como estrategia general de desarrollo, no fueron un intento deliberado de promoción industrial. Sin embargo, este nuevo patrón de los incentivos tiene un impacto directo sobre el estilo y el ritmo del desarrollo industrial. Seguidamente se resume la evolución de la desgravación arancelaria y del tipo de cambio.

a. La desgravación arancelaria

El sistema proteccionista costarricense hasta 1985 fue incrementando su complejidad y llegó a estar constituido por una variedad de impuestos (ad valorem, específico, estabilización económica, sobretasas, 3% según Ley 6965, timbre hospitalario, arancel consular y otros). Lo anterior, acompañado de una sobrevaluación monetaria, provocó un alto nivel y una gran dispersión de la protección y un marcado sesgo anti-exportador.

El Cuadro 4.1 resume los resultados a nivel de división CIIU del estudio Estructura de la Protección al Sector Industrial en Costa Rica (1984). Se presentan las tasas (reales) de protección nominal (TFN), efectiva (TFE) y efectiva neta (TFEN) para los años 1980 y 1982.

La protección nominal para el total de la industria en 1980 era 44.1% y a nivel de división oscilaba desde un 6.7% para las industrias metálicas básicas hasta un 77.9% para la división madera y productos de madera y 75.7% para la división textiles, cuero y prendas de vestir.

La protección efectiva para el total de la industria era de 139.3 % con una franja a nivel de división CIIU que (con excepción de la división 39) oscilaba entre 45% y 389.8%. La protección efectiva más alta la presentaban las divisiones de textiles, cuero y prendas de vestir (32) y madera, productos de madera y muebles (33).

La Protección Efectiva Neta es la TFE ajustada por el grado de sobrevaluación del tipo de cambio. El cálculo de la TFEN involucra un ajuste hacia abajo de las TFE calculadas a un tipo de cambio dado. La sobrevaluación del colón fue estimada en 44% en 1980 y, después de un acelerado proceso de devaluación, en 6.7% en 1982. Con estos ajustes la protección efectiva neta fue de 66.2% en 1980 y 112.1% en 1982, con los niveles más altos en las divisiones de madera y muebles, textiles, cuero y prendas de vestir y productos alimenticios, bebidas y tabaco.

Cuadro 4.1 EVOLUCION DE LA PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA EN COSTA RICA, 1980-82

DIVISION CIU	IFN		IFE		IFEN	
	1980	1982	1980	1982	1980	1982
3. Total Industria	44.1	32.1	139.3	126.3	66.2	112.1
31 Productos alimenticios	64.2	49.9	140.9	161.1	67.3	144.7
32 Textiles, cuero, y prendas de vestir	75.7	55.4	388.8	193.9	239.4	175.4
33 Madera, Productos de madera y muebles	77.9	53.3	191.3	242.1	102.3	230.6
34 Papel, productos de papel, imprentas y ed.	13.9	18.2	44.5	74.2	0.3	63.3
35 Sustancias químicas	25.6	16.0	144.8	87.5	69.9	75.8
36 Productos minerales no metálicos	33.6	26.5	45.2	45.5	0.9	36.4
37 Industrias metálicas	6.7	14.1	57.9	67.7	9.7	57.2
38 Productos Metálicos maquinaria y equipo	38.8	34.4	124.3	89.7	55.8	77.8
39 Otras Ind. manufact.	17.6	18.9	13.5	36.9	21.2	28.3

Fuente: PRODESARROLLO, 1984.

i) Primera Reforma Arancelaria: El Nuevo Arancel Centroamericano y el Primer PAE.

En mayo de 1985, mediante la Ley No. 6986, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que entró en vigencia en Enero de 1986. (4)

El nuevo régimen introdujo varias reformas básicas: (a) convirtió todos los aranceles específicos a las importaciones, (excepto las sobretasas y el

4. A pesar de ser parte de un proceso de reforma arancelaria a nivel Centroamericano, en el caso de Costa Rica esta reforma también fue parte de los acuerdos entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial para el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), el cual fue puesto en ejecución ese mismo año.

3% de la Ley 6966) a un único arancel ad valorem. (b) Sustituyó la nomenclatura para la clasificación oficial de mercancías de NAUCA I a NAUCA II (Nomenclatura Arancelaria Uniforme de Centro América, basada en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, NCCA). (c) Eliminó todas las exoneraciones basadas en el Acuerdo Centroamericano sobre Incentivos Fiscales. (d) Derogó los incentivos a la inversión regionales y las sobretasas a las importaciones del Protocolo de San José y las sustituyó por una nueva ley de incentivos a la inversión a nivel nacional (Ley 7017 y sus anexos, Dic. 1985). (e) Se ajustaron los niveles del techo y piso de los aranceles.

Esta primera fase de la reforma corresponde a lo que se ha denominado una reforma racionalizadora (Krueger, 1978) que consiste en reducir la dispersión y eliminar los aranceles más altos y redundantes. Con la nueva reforma permanecieron como impuestos a las importaciones las sobretasas temporales fijadas por el Banco Central y el impuesto del 3% sobre el valor C.I.F. de la importaciones (Ley 6966).

ii) Segunda Reforma Arancelaria y el PAE II.

Durante el primer semestre de 1987, se empezó a negociar el segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) con el Banco Mundial, el cual ha involucrado una nueva desgravación gradual en los niveles de protección a la industria a través de un proceso en tres años de seis reducciones semestrales en los aranceles. Existen dos excepciones para calzado y textiles donde la desgravación se hace en un período de 5 años. A la fecha ha entrado en vigencia cuatro reducciones arancelarias.

La meta consiste en reducir y unificar los aranceles para ubicarlos entre un 5% y un 40% en el caso de bienes de consumo (techo), y entre 5% y 20% en el caso de insumos y bienes de capital (piso).

b. Política cambiaria

La política cambiaria aplicada se ha basado en minidevaluaciones periódicas decretadas por el Banco Central de Costa Rica, con el objetivo de ajustar los niveles de inflación interna con la inflación internacional y mantener los niveles de competitividad de las exportaciones. Como se señaló anteriormente, la sobrevaluación del colón que alcanzaba en 1980 un 44%, en 1982 había disminuido a sólo un 6.7 %.

Según estimaciones del Banco Central (Quadro 4.2), con el proceso de minidevaluaciones sucesivas el tipo de cambio real no presenta una sobrevaluación significativa durante la mayoría de los años de la década.

Cuadro 4.2. TIPO DE CAMBIO, FINAL DE DIC., REAL Y NOMINAL

	<u>Final de dic.</u>		<u>Nominal</u>		<u>Real 1/</u>	
	T.C.	Tasa Var. %	T.C.	Tasa Var.	T.C.	Tasa Var.
1981	36.0	153.1%	33.7		66.0	
1982	40.5	12.5%	41.4	22.8%	44.0	-33.8%
1983	43.6	7.8%	42.4	2.4%	42.4	-3.1%
1984	48.0	10.0%	46.9	10.6%	42.8	1.0%
1985	53.6	11.8%	52.9	12.8%	44.4	3.8%
1986	58.9	9.8%	58.0	9.5%	42.3	-4.7%
1987	69.7	18.4%	66.9	15.3%	45.9	8.5%
1988	80.0	14.7%				
1989	86.0	7.5%				
1990a	95.0	10.5%				

a/ Pronóstico DEFSA

1/ Base 1983 = 100

Fuente: Academia de Centroamerica con base en datos del FMI y del BCCR.

(2) Incentivos específicos a las exportaciones

En febrero de 1984 se emite la Ley 6955 llamada Ley para el equilibrio financiero del sector público, la cual, en el artículo 40, crea un nuevo instrumento de promoción y establece nuevos beneficios para los productos de exportación que clasifiquen como no tradicionales con destino a terceros mercados, entendiéndose éstos, como los ubicados fuera del Mercado Común Centroamericano.

El nuevo instrumento creado es el Contrato de Exportación, documento legal entre el Estado y la empresa exportadora que establece los beneficios, condiciones, y responsabilidades de las partes involucradas. Entre los principales beneficios que otorga el Contrato de Exportación se encuentran: (a) exoneraciones fiscales para insumos y bienes de capital, (b) exoneración del impuesto sobre la renta y (c) los Certificados de Abono Tributario (CAT).

Este último es un incentivo de aplicación general que se otorga sobre el Valor FOB de exportación y en el que se utiliza como criterio de selección el Valor Agregado Nacional (VAN). Toda mercancía exportada cuyo VAN esté en el rango de 35-50.5% opta por un CAT del 15%. (5)

5. Se han presentado 927 solicitudes para el otorgamiento de los Contratos de Exportación de los cuales 39 son de empresas proveedoras, 123 de empresas comercializadoras, 755 de empresas de productores-exportadores y 10 de empresas de productores-exportadores-proveedores. No existen estudios

El Cuadro 4.3 muestra los montos otorgados en CAT desde el año 1984. La evolución del gasto en CAT creció aceleradamente hasta llegar a un monto de 2030 millones de colones (US \$ 32.2) en 1987 y 4000 millones de colones en 1988. Además, el crecimiento en los últimos tres años ha sido más que proporcional en relación con el crecimiento del gasto del Gobierno Central. En 1988 el gasto en CAT como proporción del gasto total del Gobierno Central alcanzó el 6.0%.

Cuadro 4.3 GASTO ANUAL EN LOS CAT 1984-1989

AÑO	MONTO	
	MILLONES DE COLONES	MILLONES DE DOLARES
1984	640.4	14.5
1985	973.0	19.4
1986	1553.8	27.7
1987	2030.0	32.2
1988	4000.0	52.6
1989		
1990		

* Proyección con base en datos a junio de .
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CENPRO y EOCR.

Las tendencias de gasto fiscal en CAT reportadas arriba sugieren que el sistema actual de otorgamiento del CAT, tanto en cuanto a montos como en cuanto a su administración no selectiva, es sumamente costosa y no es fiscalmente viable en el mediano plazo. Además, el instrumento se ha utilizado indiscriminadamente y no existe una evaluación confiable que permita determinar cuáles sectores o actividades requieren el incentivo y para cuáles, dada su competitividad y grado de madurez, el incentivo ya no se justifica.

4.3 Comentarios sobre el nuevo marco macroeconómico y sus impactos

(1) El sesgo anti-exportador y la promoción de exportaciones

Analíticamente y en términos muy generales, se pueden distinguir tres formas básicas de producir una orientación comercial hacia afuera en el régimen de comercio: neutralidad limpia, neutralidad compensada y neutralidad compensada ampliada.

que puedan determinar la distribución de los beneficiarios de los Contratos de Exportación por grupo o actividad productiva. (CENPRO).

La primera consiste en igualar la rentabilidad de las ventas en el mercado doméstico y en los mercados externos (es decir, eliminar el sesgo anti-exportador) con base en el establecimiento de un régimen de libre comercio que elimine al máximo todos los elementos de protección a la industria doméstica. Neutralidad compensada puede llamarse aquel régimen comercial que mantiene cierto nivel de protección al mercado doméstico pero compensa al sector exportador con incentivos específicos. Finalmente, un régimen de neutralidad compensada ampliada es aquel que otorga incentivos netos a la exportación con el fin de inducir que en determinados sectores la rentabilidad de las ventas en los mercados externos sea mayor que la rentabilidad de las ventas en el mercado local para el mismo tipo de productos. Los incentivos netos a la exportación (sesgo pro-exportador) pueden justificarse temporalmente como mecanismos de promoción para industrias nacientes de exportación.

Con la nueva política cambiaria y el otorgamiento de incentivos como los CAIs Costa Rica trató, en la primera mitad de los 80's, de alcanzar un régimen de neutralidad por la vía de compensar el fuerte sesgo anti-exportador de su anterior esquema de sustitución de importaciones, (6) pero sin reducir significativamente la protección a la industria de sustitución de importaciones.

Sin embargo, un sistema proteccionista con altos aranceles requiere de altos costos fiscales para lograr neutralidad vía compensaciones. De aquí la importancia del proceso que se ha dado desde 1986 de reducción arancelaria, como medida para promover eficiencia y reducir los costos fiscales de la promoción de exportaciones.

En cuanto a los CAIs cabe hacer tres observaciones: (1) como instrumento de política no hay duda de que jugaron un papel importante para compensar distorsiones, hacer la transición al modelo exportador y lograr el momentum en las exportaciones no tradicionales a terceros mercados que se documentó en la sección III. (2) Sin embargo, la desgravación arancelaria, la cual reduce una distorsión competitiva al acercar al país a un régimen de mayor apertura y competencia, provee un argumento para una reducción pari passu en incentivos específicos a las exportaciones como los CAIs. (3) Finalmente, un estudio reciente refleja una reducción significativa del sesgo anti-exportador entre 1984 y 1987, lo que sugiere una razón más para revisar la magnitud de los incentivos fiscales a las exportaciones. (Ulate, 1989, p. 26).

6. En una primera etapa, el proceso de devaluación que se inició en 1980 contribuyó a mejorar significativamente la rentabilidad relativa de las ventas a terceros mercados, en relación con las ventas en el mercado doméstico. Se estima que el sesgo anti-exportador alcanzaba en 1980 un 172% y que en 1982, se había reducido a alrededor de un 21.6%. (Marvin Taylor (1984)).

(2) La estrategia financiera y los sectores productivos

Durante los ochentas el país ha venido cambiando sus políticas monetarias y financieras lo que ha involucrado, entre otros elementos, una paulatina desregulación de la actividad financiera, la participación de nuevos agentes financieros, y la mayor utilización de tasas de interés de mercado para determinar la asignación del crédito. Los objetivos de la estrategia financiera han sido mejorar la eficiencia del proceso de intermediación, mejorar la movilización de recursos canalizando mayores ahorros a través del sistema financiero formal, mejorar la calidad de la inversión, y en general, fomentar la "profundización financiera" de la economía.

Efectivamente, la profundización financiera de la economía costarricense ha aumentado de manera impresionante si se utiliza como indicador la razón M2/FIB, la cual aumentó de 32.8% como promedio en el período 1970-78, a un 50% en el período 1979-82, para luego estabilizarse alrededor de este nivel de 1983 hasta el presente. Este aumento de la liquidez y del ahorro financiero, no fue acompañado por un aumento equivalente del ahorro nacional durante la década de los 70s, período en que el ahorro nacional neto osciló alrededor de 8-9% del FIB y en que las altas tasas de inversión se financiaron con una alta proporción de ahorro externo. Fue solo a partir de 1983, que el ahorro nacional neto ha aumentado en forma consistente y significativa para ubicarse alrededor de un 15-17% del FIB.(7)

Lo anterior, sin embargo, ha estado acompañado de un aumento significativo en las tasas de interés, particularmente a partir de su liberalización en 1986. Las tasas de interés activas nominales cargadas a la industria aumentaron de 25.9% en 1986 a 29.4% en 1987 y se han mantenido alrededor de 30% hasta el presente. Como afirma Rodrigo Bolaños "... el fenómeno de las tasas elevadas se debe a problemas estructurales que tienen que ver con el encaje legal de los bancos, el impuesto que cobra el gobierno sobre los títulos valores (8%) y la cartera morosa de los bancos. Para mantener las tasas de interés bajas, es necesario tener un influjo de fondos externos". (La República, Agosto, 30, 1989). El otro elemento que presiona fuertemente sobre las tasas de interés es el financiamiento del sector público, lo que enfatiza la necesidad del ajuste en este sector como manera de apoyar a los sectores productivos.

Excede los límites del presente trabajo extenderse sobre estos temas, sin embargo, es claro que la estrategia financiera y sus impactos sobre las tasas de interés y la disponibilidad de crédito son un elemento fundamental del marco macroeconómico para la política industrial. En este campo cabe hacer varias observaciones de orden general:

En primer lugar, las experiencias de reforma financiera en otros países sugieren que con frecuencia se presentan dilemas entre las políticas de

7. Ver José Miguel Pereira y Eduardo Ibarra, La Profundización Financiera en Costa Rica: Alcances, Limitaciones y Mecanismos para Fomentarla, Tesis de Graduación, Universidad de Costa Rica, Marzo de 1990.

liberalización financiera y el apoyo que el sector financiero le pueda dar al sector productivo. En algunos países las estrategias financieras llevaron a una supremacía de la actividad financiera sobre las actividades productivas con perjuicios para éstas últimas.

En segundo lugar, una creciente conexión del sistema financiero interno con los mercados de capital internacionales puede llevar a una desconexión con las necesidades del sistema productivo interno, y a un predominio del corto plazo sobre las preocupaciones más tradicionales en el área de la productividad y el desarrollo productivo.

La propuesta de liberalizar completamente las tasas de interés se fundamenta, entre otros elementos, en la expectativa de que, particularmente en países pequeños, esto llevaría a la igualación de las tasas internas con las tasas internacionales. La experiencia ha demostrado que esto no necesariamente es así, que las tasas internas con frecuencia resultan inestables y superiores a las internacionales y que los márgenes de intermediación financiera se elevan significativamente (French Davis, 1990; Zahler, 1989; Arellano, 1985). La experiencia costarricense no parece ser una excepción en este sentido. De esta manera, uno de los retos presentes es cómo se logra el objetivo de un sistema financiero eficiente, en términos de captar y distribuir el ahorro, mientras simultáneamente se contribuye al desarrollo de los sectores productivos. Para esto es necesario, entre otros elementos, ligar el sistema financiero al proceso de inversión y a la economía interna más que al exterior, lograr una institucionalidad que comprenda un fuerte segmento de financiamiento de largo plazo, y un mayor acceso de los sectores de pequeña y mediana industria que típicamente sufren segmentación en el mercado de capitales. (French Davis, 1990: 30).

V. ASPECTOS MICRO, ESTRATEGIAS SUBSECTORIALES Y PAPEL DEL ESTADO: BASES CONCEPTUALES

La nueva visión de la política industrial y comercial del país, se inspira en los siguientes elementos básicos:

- (1) Realismo sobre los costos del ajuste
- (2) una visión dinámica de las ventajas comparativas y una visión estratégica sobre el proceso de apertura y de promoción de exportaciones,
- (3) atención a los elementos no precio y estructurales que determinan la competitividad internacional de una economía
- (4) incorporación del nuevo paradigma techno-económico y organizativo en los aspectos de desarrollo institucional y de toma de decisiones y,
- (5) un cambio de estilo del Estado Empresario e intervencionista de viejo cuño, a lo que podríamos llamar un Estado Concertador.

La nueva política industrial que está impulsando el Gobierno de Costa Rica, producto de un proceso permanente de diálogo con el sector privado, se fundamenta en estos principios. Su característica principal es que, en un marco de eliminación gradual de distorsiones de precios, de nuevos

incentivos que promueven la apertura y la promoción de exportaciones y de tipos de intervención estatal que tienden a fomentar la operación de mercados eficientes, simultáneamente se está implantando una serie de medidas complementarias y de apoyo a través de un Programa de Reconversión Industrial, con el fin de facilitar el proceso de ajuste, minimizar sus costos y colocar al cambio tecnológico en la base del proceso de transformación del aparato productivo y de la modernización industrial.

1. Los costos del ajuste.

En su concepción más básica, el crecimiento económico para la visión ortodoxa se maximiza con la eliminación de distorsiones en el sistema de precios para inducir la reasignación de recursos de los sectores protegidos a aquellos sectores en los que el país posee ventajas comparativas. Se supone que el sistema económico responde rápidamente al reordenamiento de los precios relativos, y que la liberalización simultánea de varios mercados se refuerza mutuamente. El costo del ajuste y las profundas dislocaciones políticas y sociales no existen en el esquema ortodoxo, o son subproductos desafortunados pero necesarios de la "medicina".

En contraste, la experiencia ha demostrado que los costos del ajuste pueden ser altos, que la liberalización simultánea de varios mercados puede llevar a un equilibrio liberalizado con mayores distorsiones que el de la situación inicial, por lo que la programación de la secuencia y velocidad de aplicación de las medidas es relevante, y que acciones complementarias al reordenamiento de los precios relativos son indispensables para facilitar el ajuste y minimizar sus costos.

El reconocimiento de los beneficios del ajuste de precios relativos ha llevado a la implantación de un nuevo marco macroeconómico, pero a su vez, el reconocimiento de que este proceso implica costos ha llevado a que esta política se lleve a cabo con dos características: gradualismo y acciones complementarias tales como el Programa de Reversión Industrial.

2. Visión dinámica de las ventajas comparativas y visión estratégica de la política comercial

La mayor parte de los flujos de comercio internacional no ocurre entre países o sectores con diferentes dotaciones de recursos, por ejemplo entre un centro especializado en manufacturas y una periferia especializada en productos primarios, para lo cual una teoría basada en diferentes dotaciones de factores puede ser adecuada. Más bien, crecientemente, la mayor parte de esos flujos corresponde a comercio de doble vía en bienes diferenciados pero que clasifican dentro de los mismos sectores industriales y que se producen con dotaciones de factores y funciones de producción semejantes (comercio intra-industrial). (Stegemann, 1989; Greenaway y Tharakan, 1986).

Así, aquello en lo que un país se especializa y que tan exitoso es en su comercio internacional, no está basado, para un parte cada vez creciente

del comercio internacional, en su dotación de factores de producción y recursos naturales. Más importantes han resultado, dentro de un marco de incentivos adecuados, variables tales como las economías de escala, la acumulación generalizada de capacidades tecnológicas, la capacidad de informarse e identificar oportunidades de mercado, la iniciativa empresarial, las inversiones en capital humano, y los factores organizativos para la toma de decisiones y para la intermediación financiera.

Lo anterior, junto a un enfoque conceptual que enfatiza la importancia de la incertidumbre, la información incompleta y de la naturaleza oligopólica de la mayor parte del comercio internacional (Krugman, 1986; 1987), ha apuntado a forjar una concepción alternativa sobre el comercio internacional y la política industrial. La premisa de esta concepción es que la innovación tecnológica y gerencial, el capital humano calificado y las formas organizativas para mantener los incentivos adecuados, para la toma de decisiones y para organizar institucionalmente los factores tecnológicos y financieros, son los factores que determinan la eficiencia dinámica de la economía y moldean las "ventajas comparativas".

3. La competitividad internacional y estructural

La competitividad internacional de un país y de una industria en particular está asociada a la capacidad de exportar y de defender la participación nacional en el mercado interno frente a la penetración de productos importados. El hecho de que una industria o una empresa logren mantenerse competitivamente en un mercado depende de un conjunto diverso de factores que atañen tanto al sistema de precios (costo de los factores e insumos, estructuras de mercado, distorsiones, subsidios e impuestos, tipo de cambio, tasas de interés, etc), como a factores no precio (tecnología de proceso, normas de productividad física, calidad y presentación de los productos, capacidad tecnológica para generar nuevos productos, contactos de mercado, etc).

Si bien la competitividad se expresa finalmente en el mercado, la complejidad de los factores involucrados en este resultado hacen imposible reducir el logro de la misma a las señales de precio. Existen condiciones no fácilmente autogeneradas por el mercado (por ejemplo, en el área de la competitividad estructural y las capacidades tecnológicas) que resultan centrales para que el desempeño en el escenario competitivo internacional sea negativo o positivo. A su vez, los factores que confluyen en el logro de la competitividad de una industria o empresa pueden modificarse endógena o exógenamente. La competitividad es un proceso dinámico que se traduce en una permanente adquisición, consolidación o pérdida de ventajas.

Por lo tanto, la transición hacia un escenario competitivo a escala internacional, y el posicionamiento que las empresas o industrias puedan hacer en este, es un complejo proceso que requiere de un análisis y una dirección estratégica. Una transición basada exclusivamente en los estímulos del mercado (por ejemplo, la reducción de la protección), o en distorsiones pro-competitivas (devaluación acelerada, subsidios a la exportación, salarios bajos, etc.), difícilmente garantizaría una inserción sólida dentro

del comercio internacional, y más bien provocaría agudos desequilibrios fiscales o monetarios, o reducciones en el nivel de vida contrarias al objetivo principal del desarrollo.

Las economías que más exitosamente se han insertado en el mercado mundial (Japón, Corea, etc) han desarrollado ámbitos y mecanismos de interrelación entre los sectores público y privado, cuyo hilo conductor ha sido diseñar estrategias competitivas que den cuenta del complejo conjunto de factores en juego.

Por otra parte, la competitividad internacional de una economía se construye sobre la competitividad de las empresas que operan en su interior y ciertamente es una expresión de la voluntad de competir de las empresas, de su dinamismo, de su capacidad de invertir y de innovar tecnológicamente (factores endógenos a la empresa). Sin embargo, la competitividad de una economía nacional es algo más que el simple resultado del promedio de la competitividad de cada empresa. Estos otros factores estructurales abarcan una serie de fenómenos económicos e institucionales, que pueden verse como "externalidades" y que dan lugar al concepto de competitividad estructural (factores exógenos a la empresa) (OECD, 1986).

Este concepto expresa la idea de que la competitividad en un sector dado de la economía obviamente refleja las exitosas prácticas gerenciales, comerciales y tecnológicas de los ejecutivos y trabajadores que conforman el sector, pero también la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva, la infraestructura científico-tecnológica, la naturaleza de las inversiones de capital, el desarrollo de los servicios y de la intermediación financiera y otras "externalidades" que favorecen a la empresa y a la industria en conjunto.

De esta manera, el concepto de "competitividad estructural" sugiere que existen funciones relevantes que forman parte de una política industrial y de desarrollo. Estas, que podríamos llamar funciones auxiliares o de apoyo a la competitividad estructural de la economía, incluyen: el fomento, desarrollo y regulación adecuada de mercados asociados directamente con la producción (mercado accionario, mercados de consultoría, mercados de productos perecederos, etc); el desarrollo de mecanismos eficientes de intermediación financiera y de acceso al crédito; la construcción de infraestructura científico y tecnológica, y otros servicios de apoyo a la reconversión industrial y agrícola.

4. El nuevo paradigma tecno-económico y organizativo

La literatura reciente sobre el cambio tecnológico y su incorporación en la economía (Dosi, Freeman, et.al., 1983) establece que existe un nuevo paradigma tecno-económico que está dando origen a un patrón tecnológico y organizativo diferente, tanto a nivel de empresas como a nivel institucional de la economía en su conjunto.

(a) A nivel de la empresa y del proceso productivo este nuevo paradigma está basado en dos grandes componentes (Pérez, 1988): (1) Las tecnologías de

30

la información basadas en la microelectrónica (computación, telecomunicaciones, control electrónico de equipo y procesos industriales) y, (2) Un nuevo modelo gerencial y organizativo basado en conceptos de máxima flexibilidad y agilidad de respuesta, mínimo inventario y cero defectos. Estos dos componentes convergen en un nuevo modelo de eficiencia productiva y, "su incorporación en una rama tras otra va estableciendo niveles de productividad, calidad y capacidad de respuesta significativamente superiores a los que hasta ahora venían determinando la competitividad en diferentes mercados" (Perez, 1989).

(b) Por otra parte, a nivel de la economía en su conjunto se ha generado un nuevo paradigma basado en la importancia de la información y en las formas institucionales adecuadas para enfrentar un mundo intrínsecamente incierto. Esta perspectiva institucionalista y organizacional se ha enriquecido con la experiencia del Sur-Este Asiático, donde se ha acumulado una amplia literatura que, sin dejar de reconocer que el perfil de los incentivos ha estado menos distorsionado en el Sur-Este Asiático que en los países que han seguido políticas fuertemente proteccionistas, más bien enfatiza los aspectos institucionales, la planificación, la selectividad de las políticas de promoción de exportaciones, las estrategias tecnológicas y de mercadeo, y los arreglos administrativos e institucionales que le permitieron a los incentivos ser y permanecer "correctos". 8/

Fack y Westphal, por ejemplo, señalan la función crucial que el gobierno de Korea del Sur ha jugado en el mejoramiento de la eficiencia dinámica de la economía coreana, al internalizar las externalidades a través de la coordinación de la toma de decisiones, de un proceso extensivo de consulta con los agentes privados y de la "construcción de consensos" sobre la asignación de recursos: "El gobierno Coreano ha logrado integrar la toma de decisiones actuando como un agente central mediando entre los agentes, forzando y facilitando el intercambio de información y asegurando la implementación de las decisiones alcanzadas" (Fack y Westphal, 1986: 12)

Además, a pesar de que hubo casos de "falla del gobierno", la manera más adecuada de ver el comportamiento de este agente central es como siguiendo una "racionalidad limitada" (el término de Herbert Simon: bounded rationality). Es decir, no una racionalidad clásica optimizadora sino una racionalidad pragmática que involucra un elemento importante de aprendizaje a través del tiempo.

Esta perspectiva abre un amplio campo para discutir las formas institucionales, la toma de decisiones dentro y entre organizaciones, incluyendo el Estado y sus componentes, y los mecanismos de coordinación económica que van más allá del sistema de precios y que determinan la eficiencia dinámica de la economía y la posibilidad de construir las ventajas comparativas.

8/ Ver Le Franco (1988), Westphal (1982), Nady (1985), Fack y Westphal (1986), Yusuf y Peters (1985).

5. El papel del Estado: el Estado concertador.

La visión anterior tiene importantes consecuencias sobre el papel del Estado en el desarrollo y en la política industrial.

(a) En primer lugar, a nivel de las políticas de precios e incentivos, los nuevos modelos de política comercial e industrial bajo incertidumbre y competencia imperfecta proveen una fuerte racionalidad a favor de políticas industriales basadas en la definición de estrategias sectoriales y con un importante componente de selectividad. También proveen un marco analítico para el diseño de tales políticas, las cuales solo pueden ser definidas en contextos específicos.

(b) En segundo lugar, la configuración de los incentivos y los precios debe enmarcarse dentro de una visión general y estratégica sobre las prioridades del desarrollo industrial, que trabaje directamente sobre las externalidades. El Gobierno debe entonces jugar un papel claramente no-neutral para diseñar e incentivar la generación de ventajas comparativas dinámicas. Su papel incluye el desarrollo de una infraestructura de apoyo, la definición y ejecución de estrategias tecnológicas, la creación y perfeccionamiento de los sistemas de mercado, en particular la adaptación de los procesos de ahorro e inversión y de intermediación financiera para apoyar las necesidades del desarrollo industrial.

(c) Finalmente, una consecuencia de lo anterior es que el viejo dilema entre estado y mercado, entre lo público y lo privado es borrado en la transición hacia el nuevo paradigma tecno-económico y organizativo basado en la información. (Salazar-Xirinachs, 1987b). Como afirma John Kay:

"La visión de que es posible confiar en que las fuerzas del mercado irrestrictas conduzcan al mejor de todos los mundos posibles es tan ingenua como la expectativa de que si los mercados son suprimidos, reguladores altruísticos omniscientes y sobre-humanos alcanzarían el mismo resultado. La realidad es que tanto las fallas del mercado como las fallas del gobierno son endémicas en las economías modernas. Es una tontería enfatizar una en vez de la otra, o aún argumentar sobre cuál es más importante. El reto en términos de política es desarrollar instituciones que resuelvan las fallas del mercado y que a la vez escapen de, o minimicen el campo para, las fallas de la regulación. (Kay, 1987).

Debe encontrarse en condiciones específicas un estilo y contenido concretos al concepto de estado concertador, como una manera de superar la oposición planificación y mercado. La función económica central del estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica sobre el proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esta visión y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los

sectores sociales y políticos con esta estrategia.

Un estado organizado eficazmente alrededor de esta función central puede llamarse un estado concertador, y puede argumentarse que es el que corresponde a la nueva etapa del desarrollo en Costa Rica, caracterizada por la necesidad de acelerar el proceso de ajuste y transformación económica pero velando por la distribución equitativa de sus costos. El papel del Estado en la construcción de consensos ha sido ampliamente analizado en el campo de las políticas de ingresos (FREALC, 1988), y en relación con los programas de estabilización alrededor del tema del manejo de las expectativas. Sin embargo, menor atención ha recibido esta función concertadora del estado en el campo de la política industrial alrededor del objetivo de fomentar la competitividad internacional de la economía.

El esquema de reconversión industrial que se está poniendo en ejecución en Costa Rica se enmarca en el marco conceptual que se ha esbozado en esta sección y se explica en la sección siguiente.

VI. EL PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL

6.1 Objetivos y alcance del Programa

El proceso de adaptación o reconversión industrial ha sido una constante histórica desde tiempos de la revolución industrial a fines del siglo XVIII. Desde las labores más simples hasta las actividades más complejas, mecanizadas o automatizadas, la industria de todos los países ha tenido que ajustarse continuamente a la competencia que proviene de los avances tecnológicos, de los cambios en los precios y del patrón cambiante de ventajas comparativas a nivel mundial. Es decir, el sector industrial por sí mismo es el principal responsable de su propia transformación. Como se ha definido recientemente:

La reconversión industrial no es otra cosa que la adaptación y ajuste de la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos y a las variaciones en los precios relativos de los insumos. La reconversión industrial es un proceso que abarca la transformación del entorno político y macroeconómico en que opera la industria, así como del desempeño de las propias empresas a través de la introducción de nuevos productos, de la reorganización de la estructura de producción, de la adopción de nuevos procesos y formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral. (Centro, 1988:10)

Sin embargo, del esfuerzo individual surgen beneficios sociales, y en la medida en que los esfuerzos individuales estén bien coordinados y obedezcan a una visión estratégica y bien informada sobre la dirección del cambio se maximizan los beneficios sociales del esfuerzo. Así, el papel del Estado es el de crear las condiciones que faciliten la coordinación de esfuerzos en la toma de decisiones, y con esto la adaptación de la economía a la competencia internacional de la manera más rápida y eficiente, con el

menor costo social y los menores estragos posibles. Este es el principal objetivo del Programa de Reconversión Industrial.

Más específicamente, los objetivos generales del Programa son: (1) Facilitar el proceso de ajuste de los diferentes sectores industriales a las nuevas condiciones económicas, (2) Elevar la productividad y competitividad del sector industrial y (3) Generar un sistema de concertación para solucionar los problemas y definir las estrategias del proceso de reestructuración industrial.

6.2 Marco institucional y operativo: Los tres niveles de acción de la reconversión industrial.

El análisis anterior ha llevado a definir tres niveles de acción para el Programa de Reconversión, según la especificidad de las funciones a realizar. La Figura 1 distingue estos tres niveles y a continuación se describen brevemente los objetivos y los tipos de acción que incluyen cada uno de ellos.

Nivel I. Directrices de política y acciones globales.

En él se formulan los objetivos generales de la política industrial, los criterios de evaluación y seguimiento y las estrategias generales de ejecución. En este nivel, el Ministro de Economía Industria y Comercio (MEIC), rector del sector, junto con la Presidencia de la República, señalan las directrices de la política industrial en general, y las del programa específicamente. En este nivel se define la división general del trabajo, y los lineamientos de la estrategia nacional en materia industrial, con sus componentes de incentivos y precios, tecnológico, laboral, de entrenamiento, de mercadeo y crediticio.

Se han creado dos instancias básicas para la concertación en este nivel: El Consejo de Concertación de la Política Industrial (CCPI), y la Comisión Consultiva de Reconversión Industrial (CCRI).

Nivel II. Planes de Acción Sub-sectoriales y coordinación.

El principal objetivo del trabajo en este nivel es formular una visión estratégica de cada subsector y ejecutar el Plan de Acción que resulte de esta visión. Los términos de referencia para la elaboración y ejecución de estos Planes de Acción Subsectoriales están basados conceptualmente en la concepción sobre los determinantes de la competitividad internacional que se expuso en la sección anterior. Como acciones específicas incluyen: el fomento de los enlaces entre ramas, el diagnóstico y aprovechamiento de las economías de escala, la definición de estrategias para la penetración de mercados externos o defensa del mercado nacional, la explotación de posibilidades conjuntas, los esquemas de subcontratación entre empresas de

diversos tamaños, el diagnóstico de la situación financiera y las necesidades crediticias, etc. En resumen, se trata de fomentar un "juego cooperativo" entre los diferentes agentes nacionales del subsector que tiene como fin aumentar la competitividad, expandir producción nacional del subsector, aprovechar las oportunidades de mercado y de inversión, o en su caso negociar una estrategia de reestructuración industrial para el subsector.

El elemento organizativo central de este nivel lo constituyen los Comités Empresariales Subsectoriales (CES) -organizados y apoyados técnicamente por CODESA como Agencia de Reconversión Industrial- que son los encargados de la definición, coordinación y ejecución de los planes de acción subsectoriales. Los CES están formados por representantes de las empresas y cámaras del sector, autoridades económicas y gubernamentales, expertos en aspectos técnicos relacionados con el sector y miembros de instituciones de fomento. Los CES tienen un Apoyo Técnico Permanente (ATP) para darle rigor y continuidad a su trabajo.

En este nivel funciona además el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial, financiado conjuntamente por el MICIT, CODESA y el FNJD. Este Centro, con un personal muy limitado pero selecto, se encarga de constituir, dirigir y supervisar los núcleos de gestión tecnológica (NGTs) en distintas empresas. Asimismo, dentro de sus funciones está la de desarrollar un banco de conocimientos en producción industrial, y realizar una serie de actividades de investigación y nexos con entidades que financien el desarrollo tecnológico, más seminarios, programas de capacitación y otros.

También actúa en este nivel el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO). El INTECO ofrece programas sectoriales y a nivel de empresa para mejorar la gestión de calidad en ellas, vía servicios de capacitación, información, auditoría y asesoría en calidad y normalización.

Nivel III. Empresas Proyecto.

La racionalidad de trabajar con empresas específicas como proyectos reside en la importancia de desarrollar empresas líderes que por sus características tecnológicas, de movilización de recursos financieros y humanos y de competitividad estén en capacidad de penetrar mercados externos, emprender innovaciones tecnológicas y a la vez beneficiar a otras empresas y proveedores con esquemas de subcontratación y de organización de oferta exportable. La importancia de concentrar esfuerzos en empresas líderes ha sido demostrada en la industrialización reciente del Sudeste Asiático. Es por ello que el Programa de Reconversión Industrial contempla explícitamente "acciones de reconversión industrial" en algunas empresas específicas como un tercer nivel de acción, ya sea en la forma de Núcleos de Gestión Tecnológica (NGT) o de algunas otras. Las actividades del Programa de Impulso Industrial de CINDA se ubican como un elemento clave de las acciones a este nivel.

6.3 La selección de ramas industriales

La ejecución de política industrial en los niveles II y III definidos arriba no puede evitar la concentración de esfuerzos y la selectividad. Al respecto, existen varios problemas fundamentales que deben evitarse:

(1) El subjetivismo, es decir, la selección arbitraria de sectores y empresas para el Programa.

(2) El subsidio compensatorio, que consistiría en tratar de concentrar la atención y los recursos únicamente en los sectores o empresas que se vean más afectadas por la desgravación. Este problema surgiría si se utiliza únicamente, o se le da una alta ponderación, al criterio del "stress" o presión competitiva causada por la desgravación arancelaria como criterio de selectividad. En otras palabras, la reconversión industrial no debe entenderse únicamente como equivalente con una función de "hospital", rescate o asistencia a empresas o sectores en problemas. Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del ajuste estructural es precisamente fomentar el desarrollo de ventajas comparativas e incentivar la producción de aquellas líneas y productos donde existe o se puede desarrollar una alta competitividad medida por estándares internacionales pero bajo una visión estratégica del comercio internacional. Así, lo que se busca con el programa es una forma de complementar el mercado en la búsqueda de la eficiencia, de generación de ventajas comparativas y de la optimización en el uso de los recursos. Para lograr este objetivo es necesario que el programa atienda tanto a los sectores bajo "stress", para facilitar la reasignación de recursos, como a los sectores con amplio potencial de expansión y ventajas competitivas.

La selección de ramas para ser incluidas en el programa en una primera etapa incluye por lo tanto criterios como los siguientes: (9)

- a. Movilización de recursos nacionales (enlaces, creación de empleo, contenido nacional, componente importado)
- b. El grado de "stress" impuesto por la desgravación arancelaria
- c. El potencial tecnológico y comercial
- d. El interés de los empresarios del sector y su grado de organización

Con base en criterios como los anteriores se seleccionaron las ramas a cuatro dígitos que aparecen en el Cuadro 6.1.

Debe advertirse que la selección de sectores no es un proceso simplemente tecnocrático rigurosamente derivado de variables económicas. Esta selección debe darse con base en criterios bien definidos y sus correspondientes resultados empíricos, pero necesariamente ocurre en un

9. Para mayores detalles sobre los criterios de selección utilizados en la primera etapa del programa ver SPSSEIC (1989) y Rodríguez (1989).

CODESA. PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL.
MATRIZ DE SECTORES SELECCIONADOS PARA PRIMERA ETAPA

DIVISION	31 ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	32-A TEXT Y PRENDAS DE VESTIR	32-B ZAPATOS Y ART. DE CUERO	35-A PRODUCTOS FARMACEUTICOS	35-B PRODUCTOS PLASTICOS	38 PRODUCTOS DE METALMECANICA
ORDENAMIENTO B.INDICADOR DE ACTIVIDADES ESTRATEGICAS	1	4	4	2	2	3
RAMAS SELECCIO- NADAS	3113 ENVASADO Y CONSERVACION FRUTAS Y LEGUMBRES 3121 OTROS DIVERSOS 3117 PASTAS Y AFINES 3119 CHOCOLAT. Y CONFITERIA	TODAS, CON PRIORIDAD A1 3211 HILADO TEJIDO 3213 TEJIDOS DE PUNTO 3220 PRENDAS DE VESTIR 3232 TENIDO, PREP PIELS	3240 CALZADO	3522 PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y MEDICAMENTOS	3613 RESINAS PLASTICOS Y FIBRAS SINTETICAS 3500 PLASTICOS M.E.P.	TODAS, CON PRIORIDAD A1 3813 ESTRUCT. METALICAS 3819 PRODS. METALICOS 3818 PRODS. METALICOS EXC.MAO Y EO. 3823 MAO P. METALES Y MAD. 3823 MAO Y EO. EXC.ELECTRICO 3831 MAO Y EO. ELECTRICO 3832 EO RADIO, TELECOMUN. 3838 APARATOS Y SUM. ELECTR.
EMPLEADOS	10451	32454	3139	1187	4949	12254
% RAMA	28.5%	100.0%	100.0%	6.4%	32.1%	100.0%
% SECTOR INDUSTRIAL	8.8%	27.2%	2.6%	0.9%	4.2%	10.3%
EMPRESAS	709	853	205	32	84	749
% RAMA	63.5%	100.0%	100.0%	10.8%	28.6%	100.0%
% SECTOR INDUSTRIAL	15.0%	18.1%	4.3%	6.7%	1.8%	15.9%

1050

contexto político de grupos de presión empresariales o laborales con diverso grado de organización y poder de negociación con el sector público. La política económica en general se ve expuesta al tipo de presiones descritas en la sección VII y que han sido ampliamente analizadas y documentadas en la literatura económica de la búsqueda de rentas (rent-seeking).

Esta es una realidad en la formación de la política económica en general, no algo intrínseco de la política industrial. El antídoto para esto no es renunciar a la ejecución de estrategias subsectoriales, con todos los beneficios sociales que de ella se pueden derivar. Más bien, el antídoto debe residir en hacer explícitos los diversos intereses en juego, definir reglas claras y transparentes, y diseñar sistemas de contrapesos para las presiones que inevitablemente se dan en la política económica para beneficiar diferentes grupos y sectores.

6.4 Recursos del Programa

El Cuadro 6.2 presenta un resumen de los diferentes tipos y monto de los recursos disponibles en la primera etapa del programa. A continuación se comenta brevemente cada uno de estos tipos de recursos.

A. El núcleo básico de apoyo y la contribución de COLESA

La Corporación Costarricense de Desarrollo en su papel como Agencia de Reconversión Industrial ha venido utilizando personal y recursos financieros para darle apoyo técnico al Programa y atender la labor de los Comités Empresariales Subsectoriales. El personal asignado al hasta el momento ha sido muy limitado pero altamente calificado. Se han contratado, por tareas, consultores externos y otros tipos de asistencia técnica.

B. Recursos para el desarrollo tecnológico

1. El Convenio COLESA-MICIT-FNUJ para el Proyecto de Núcleos de Gestión Tecnológica

Una de las formas de canalización de recursos es a través del convenio de cooperación que se firmó en 1989 entre COLESA, MICIT y el FNUJ, que le dan contenido financiero al Proyecto de Núcleos de Gestión Tecnológica. Este proyecto incluye el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial y treinta núcleos de gestión tecnológica. Un aporte de 600 millones de colones por parte de COLESA y de U.S. \$ 700.000 dólares por parte del FNUJ, hizo posible el arranque de la vertiente tecnológica del programa. Lo cual, sin incluir las contribuciones de las mismas empresas involucradas alcanzan los US\$ 1.5 millones. Esto se verá complementado en el futuro con otras fuentes nacionales e internacionales.

2. El Proyecto BID-CONICT-CONARE.

El préstamo BID/CONICT/CONARE, que comprende US\$34 millones en total,

26A

CODESA. PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL
MATRIZ DE RECURSOS DISPONIBLES

Tipo	Concepto	Usos	Montos
A. Núcleo básico de apoyo (CODESA)	Operación básica del programa	<ul style="list-style-type: none"> -Mantenimiento de los grupos de Apoyo Técnico Permanente (ATP) -Financiamiento de estudios y consultorías sectoriales -Recursos básicos de funcionamiento 	Suficiente para las necesidades de siete Comités Empresariales Subsectoriales (CES)
B. Recursos para el desarrollo tecnológico	1. Convenio MICIT-CODESA-PNUD (Proyecto de Núcleos de Gestión Tecnológica)	<ul style="list-style-type: none"> -30 Núcleos de Gestión Tecnológica -Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial -Resto del Proyecto 	<p>¢54 millones de colones para 30 NGT's</p> <p>¢6 millones de col. para CEGESTI</p> <p>\$4.36 mill. de dol</p>
	2. Proyecto BID-CONICIT-CONARE	<ul style="list-style-type: none"> -230 becas de posgrado -100 proyectos de cambio tecnológico -16 laboratorios -7 centros de información 	\$34 millones de dol.
	3. Normalización Metrología y Calidad	<ul style="list-style-type: none"> -Refuerzo a INTECO -Formación de Instituto Integrado de MMC -Afilización a International Standards Organization 	<p>\$1.5 millones de BID-CONICIT-CONARE</p> <p>Otros recursos del programa</p>
. Recursos para el análisis financiero, emisión de acciones, desarrollo del mercado accionario	1. Convenio CODESA-Corporación Privada de Inversiones	-Identificación de empresas para servicios financieros y de "underwriting"	
	2. Programa de Desarrollo del Mercado Accionario	<ul style="list-style-type: none"> -Estudios necesarios -Identificación de estrategias -Plan de fomento a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> -Consultorías y asistencia técnica -Fondos de liquidez
Recursos Crediticios			<ul style="list-style-type: none"> -Línea de crédito BID por US\$ 50 mill para Reconversión y Turismo Recursos del P.A.E U.S. \$ 30 mill

tiene como objetivo lograr la transformación tecnológica de la estructura productiva en sectores económicos prioritarios. A través del mismo se financiarán más de 200 becas en este campo, se llevarán a cabo más de 100 proyectos de cambio tecnológico, muchos de ellos en empresas, y se dará fortalecimiento a siete centros de información. Además, se equiparán 16 laboratorios y centros de investigación en campos relevantes. El mecanismo de financiación para los proyectos de cambio tecnológico es el Fondo de Desarrollo Tecnológico (FODETEC) creado para fomentar el desarrollo tecnológico de las empresas nacionales por medio de proyectos de investigación tecnológica. El CONICIT financiará hasta un 70% del costo total del proyecto con un período máximo de gracia de cuatro años y un período de amortización máximo de doce años. La tasa de interés será la básica establecida por el Banco Central de Costa Rica menos cinco puntos de descuento. Los recursos operarán en un fideicomiso en el Sistema Bancario Nacional.

3. Recursos para normalización, metrología y control de calidad.

El Programa de Reconversión Industrial viene a reforzar los recursos que se están encausando en esta dirección. Esto incluye US\$1.5 millones del Proyecto BID/CONICIT/OUNARE para la sede del instituto integrado de Normalización, Metrología y Calidad, que alojara los laboratorios del IECIC y las oficinas de INIECO. Mediante financiamiento compartido de INIECO con CODESA y otras fuentes, se procurará la afiliación de Costa Rica a la International Standards Organization. También, el establecimiento de centros de documentación e información para apoyar los comités de normas, así como la preparación de evaluadores de calidad y la capacitación de productores y consumidores en ese campo.

U. Recursos para análisis financieros, la emisión de acciones, y el desarrollo del mercado accionario

1. El Convenio CODESA-Corporación Privada de Inversiones (CPI)

El convenio firmado entre CODESA y la Corporación Privada de Inversiones, tiene como fin que el Programa de Reconversión Industrial identifique empresas que tengan interés y cumplan los requisitos necesarios para los programas de saneamiento financiero y "underwriting" que mantiene CPI.

2. Expansión de servicios corporativos especializados

Parte de los esfuerzos del programa de reconversión se dirigirán a consolidar en el país un mercado activo de consultoría y servicios financieros. Así, se daría respaldo a las empresas industriales costarricenses en un campo vital, cuyo desarrollo es, en muchos aspectos, apenas incipiente, lo que va en detrimento de la posición competitiva nacional.

D. Crédito y recursos para inversión

En cuanto a crédito para inversión en planta, maquinaria y equipo los recursos disponibles en 1989 fueron los que definió el programa monetario. Se introdujo una línea de crédito BID por 50 millones de dólares que fue anunciada como para "Turismo y Reconversión Industrial", la cual ya fue utilizada en su totalidad. En Abril de 1990 se iniciará la utilización de recursos provenientes del FAE II por un monto de U.S. \$ 30 millones de dólares para reconversión industrial, para lo cual el reglamento correspondiente se encuentra en elaboración. Conforme avance al programa y se identifiquen más claramente las necesidades será posible aumentar la oferta de recursos financieros con propósitos de reconversión, lo cual es uno de los objetivos centrales del Programa para 1990.

6.5 La competitividad internacional y las estrategias subsectoriales.

Los instrumentos operativos y de política del Programa de Reconversión procuran promover a nivel de subsectores y empresas, el mejoramiento de la competitividad para enfrentar con éxito tanto la competencia de productos importados en el mercado doméstico, como la reasignación de recursos hacia actividades exportadoras.

La política de reconversión industrial de Costa Rica se enmarca en una perspectiva de esta naturaleza, poniendo en marcha, bajo la cobertura de la Agencia de Reconversión Industrial, recursos e instrumentos de apoyo al sector privado que le faciliten a este sector enfrentar de manera adecuada los problemas involucrados en la consolidación y generación de ventajas competitivas. Se ha decidido en una primera etapa trazar estrategias subsectoriales en aquellas actividades que se muestren particularmente afectadas por la desgravación arancelaria, o bien en actividades en las que acciones específicas permitan desarrollar, con relativa rapidez, ventajas competitivas.

El diseño de estas estrategias por parte de la Agencia se sustenta tanto en el trabajo de concertación que se efectúa a nivel de los Comités Empresariales Subsectoriales (CES), como en la ejecución de estudios de competitividad que permitan esclarecer y precisar las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas para la competitividad que enfrentan las diversas actividades industriales, y que permitan actuar concertadamente sobre los puntos críticos para la transición hacia el nuevo escenario. (10)

10. La metodología definida para estos estudios de competitividad fue elaborada con la colaboración de expertos de ONUDI y se encuentra en Corporación Costarricense de Desarrollo-Agencia de Reconversión Industrial. Guía para los estudios de competitividad en actividades industriales seleccionadas. San José, Enero de 1990.

VII. HACIA UNA ESTRATEGIA OPTIMA DE INTERVENCION PARA LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL: ALGUNOS PELIGROS QUE DEBE EVITAR EL ESTADO

Los principales cambios en los incentivos y en la reforma institucional, así como en las nuevas políticas tecnológicas son todos desarrollos de la década de los 80s y, por lo tanto, muy recientes para una evaluación apropiada de su eficacia. Pero podríamos decir que, en conjunto, la nueva política industrial de Costa Rica está poniendo a prueba la validez de un enfoque heterodoxo y pragmático, basado en un enfoque institucional y estratégico de la ventaja comparativa. Más que resumir los principales elementos discutidos en este trabajo esta sección final contiene comentarios sobre el tema del papel del Estado en la política industrial y el carácter de su intervención.

La política económica ocurre en un contexto social y político de grupos de presión que luchan por mejorar su participación en el ingreso nacional. Esto es aún más claro en una democracia como la costarricense, donde se ha llegado a un alto grado de organización por parte de los diversos sectores sociales y económicos y donde la política económica es resultado, en la mayoría de los casos, de largos procesos de diálogo y negociación. La toma de decisiones en Costa Rica se ajusta al modelo elaborado por Mancur Olson (1985) de sociedades con alta formación de coaliciones distributivas.

En este contexto asume particular importancia elaborar explícitamente los criterios de racionalidad social de la estrategia de intervención y de formulación de la política económica. Algunos de los elementos que debe contener lo que podríamos llamar una estrategia óptima de intervención para la política industrial de los próximos años son los siguientes:

(1) El paradigma de los precios. Con las reservas y limitaciones apuntadas en la sección V, este es un elemento indispensable para analizar el desempeño de los mercados y las consecuencias de la intervención del estado en el sistema de precios. Una pregunta fundamental dentro del nuevo papel del estado es: ¿Cómo estructurar y regular los mercados en la práctica para que sus virtudes teóricas de hecho se materialicen? El fomento de mercados eficientes se convierte así en uno de los principales objetivos de la política industrial.

(2) El nuevo paradigma tecno-económico y organizativo. Este enfoque introduce en la agenda de la política industrial varios elementos: (a) la importancia conceptos realistas sobre la capacidad administrativa y la eficacia de las instituciones y las organizaciones, tanto públicas como privadas. (b) La importancia de diseñar mecanismos adecuados y flexibles para la formulación de políticas, la toma de decisiones y la ejecución de planes de acción en un mundo cambiante e intrínsecamente incierto. La coordinación de los agentes económicos se da en contextos específicos de información incompleta, variada y difícil de analizar. En estos ambientes es importante enfatizar la importancia de manejar o "diferenciar complejidad", incluyendo la capacidad de los gestores públicos y privados para concertar

bajo ambientes complejos. (Kliksberg, 1989). La formulación y ejecución de políticas bajo esta perspectiva es uno de los principales instrumentos para mejorar la gestión y la eficacia de las políticas de desarrollo.

(3) Priorizar las intervenciones. El Estado costarricense se caracteriza por estar sobrecargado de demandas y funciones y por deficiencias críticas en sus capacidades administrativas y de gestión. Dada esta situación, la estrategia de intervención debe priorizar las acciones en el tiempo y utilizar los mecanismos de concertación con el sector privado, los usuarios y los consumidores de servicios para revisar el cumplimiento de las prioridades definidas.

(4) Normas de intervención claras y transparentes. Las intervenciones (distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno) no deben ser tan densas que imposibiliten la evaluación social de sus impactos. Lo óptimo sería la "eliminación" de distorsiones complementando esta política con medidas simultáneas de perfeccionamiento de mercados. Por otra parte, la "compensación" de distorsiones es a su vez una distorsión para los demás sectores. Por lo tanto, si hay muchas compensaciones en la economía, es difícil determinar si un sector es un beneficiario neto o no de la política económica, se pierde la transparencia de los costos y beneficios sociales y se imposibilita una acción planificadora con racionalidad social.

(5) La agenda de intervenciones en el estado. La política industrial del país requiere toda una agenda de intervenciones y de reforma del Estado. Un principio general de esta intervención debe ser la descentralización y la despoltización de los conflictos, como medios para reducir la sobrecarga de demandas y funciones que pesa sobre el gobierno central, captar las particularidades locales y lograr una gestión estatal más eficaz. La descentralización, sin embargo, plantea al mismo tiempo severas exigencias gerenciales de coordinación y ejecución.

(6) Mecanismos automáticos de contrapesos económicos. La presión para intervenir en los mercados tiende a ser unidireccional, es decir, hacia mayor y no menor intervención, por una razón fundamental: los beneficios de la intervención usualmente se concentran en pocos (coaliciones y grupos con alta capacidad de presión), mientras sus costos se diluyen entre muchos (consumidores, grupos que pagan impuestos, etc que resisten menos). Lo opuesto sucede con los beneficios de reducir la intervención, los cuales normalmente se diluyen entre muchos (que en parte por ello presionan menos), aunque sus costos se concentren entre pocos, arrojando un resultado social neto positivo. Dada esta presión asimétrica a favor de la intervención, se plantea la necesidad de crear mecanismos automáticos que la contrapesen. Estos mecanismos pueden incluir: (a) techos al gasto fiscal en cierto tipo de subsidios, de manera que se obligue a optimizar el monto de recursos fiscales aplicados (ejemplo subsidios a la exportación); (b) techos al valor promedio de un sistema de aranceles diferenciado, de manera que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria, lo que crearía un contrapeso institucional contra la presión alcista natural.