

(11) 10/88 10.1

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 936-5450	2. Contract/Grant Number DHR-5450-A-00-9084-00	3. Publication Date 12/91
--	---	------------------------------

4. Document Title/Translated Title

5. Author(s)

1. Mejia, Edna C.
2. Vega, Claudio G.
- 3.

6. Contributing Organization(s)

7. Pagination 27p.	8. Report Number ESO # 1921	9. Sponsoring A.I.D. Office R&D/EID
-----------------------	--------------------------------	--

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1.	4.
2.	5.
3.	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official M. Brinkerhoff, R&D/EID	14. Telephone Number (703) 875-4491	15. Today's Date 7/23/92
--	--	-----------------------------

.....DO NOT write below this line

16. DOCID	17. Document Disposition DOCRD [] INV [] DUPLICATE []
-----------	--

**COSTA RICA: EL EMPRESARIO ANTE
LA APERTURA COMERCIAL**

por

Edna Camacho Mejía

y

Claudio González Vega

Diciembre, 1991

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper explores technical and political economy issues of commercial reform for Costa Rica, in the light of successful liberalization experiences in Chile and Mexico. After a conceptual discussion of protectionism, gremialism, and trade reform, the paper explores the process of economic reforms undertaken in Chile and in Mexico and it highlights, in particular, the way in which firms adjusted to the new policy environment. Lessons on policy reform methodology and strategy design are derived for Costa Rica.

COSTA RICA: EL EMPRESARIO ANTE LA APERTURA COMERCIAL¹

por

Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega²

I. El debate sobre la apertura

Alrededor del mundo, cada día son más los países que escogen sustentar su crecimiento y desarrollo en una economía abierta al comercio internacional y utilizar los mercados como guía para asignar sus recursos escasos. Así lo decidieron hace décadas varios países asiáticos, cuyos éxitos son bien conocidos. También lo decidieron países de América Latina como Chile, hace casi 20 años, y más recientemente México. Costa Rica debate hoy con interés lo que debe hacer al respecto.

Este debate tomó mayor importancia con el debilitamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde finales de la década de los setentas. El paso de la discusión a la acción ha sido lento, sin embargo, quizás porque la entrada de recursos financieros externos durante los ochentas hizo que los cambios no parecieran tan apremiantes. La

¹ Trabajo preparado como introducción para el libro *Apertura Comercial y Ajuste de las Empresas*, San José: Academia de Centroamérica, 1992, editado por Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega. El libro recoge los resultados del Seminario sobre Nuevas Tendencias en el Comercio Exterior, celebrado en San José en julio de 1991, con el patrocinio del Ministerio de Comercio Exterior, la Academia de Centroamérica, el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) y la Agencia para el Desarrollo Económico (USAID). Las opiniones expresadas son exclusivamente las de los autores.

² Los autores son, respectivamente, Investigador en Academia de Centroamérica y Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University. Los autores agradecen el apoyo de Juan Belt en USAID, de Frieda Martin en CINDE y de Rodolfo Quirós en Academia.

década de los noventa será decisiva en el campo de la acción, porque las circunstancias ya no son las mismas que antes de la crisis y porque las debilidades del proteccionismo han quedado al descubierto. En efecto, el proteccionismo y la limitación del mercado local ya no le ofrecen las máximas posibilidades de crecimiento económico y bienestar al país.

El mercado centroamericano, aún sin las perturbaciones políticas y militares recientes, es un mercado muy pequeño. Ante los bloques que resultan de la globalización de la economía mundial, Centroamérica es hoy un mercado insignificante. Esta restricción no fue tan limitante cuando recién se había adoptado la estrategia regional de sustitución de importaciones. A partir de un sector industrial diminuto, la sustitución de importaciones permitió llenar ese pequeño espacio económico y lograr, entre tanto, un rápido crecimiento de la producción. Eventualmente, sin embargo, la producción local satisfizo la demanda regional y ese espacio se agotó. El tamaño insignificante del mercado centroamericano se convirtió, a partir de ese momento, en una camisa de fuerza, que estrangulaba cada vez más las posibilidades de crecimiento económico. Hoy, Centroamérica no ofrece ninguna base atractiva para promoverlo.

En un mercado tan pequeño, las empresas no pueden alcanzar niveles adecuados de especialización ni pueden obtener economías de escala. A pesar de no ser siempre eficientes pueden, sin embargo, sobrevivir, porque la protección ante la competencia extranjera se los hace posible. La protección no le permite a los productores, además, reconocer las oportunidades que el comercio internacional ofrece. Así, los empresarios no logran ver que la protección les impide adquirir insumos y bienes de capital a precios y calidad competitivos; les dificulta ver que las exportaciones pueden ser más rentables que las ventas en el

mercado interno; les impide tener acceso a una gama más amplia de opciones tecnológicas y les dificulta darse cuenta de que son capaces de asumir más riesgos de lo que ellos mismos creen y de responder en forma muy creativa a un ambiente más competitivo. El problema no está únicamente, sin embargo, en que el proteccionismo oscurezca todos estos beneficios potenciales, sino también en que tal conjunto de reglas del juego le ofrece una situación muy cómoda a los productores, porque mientras el resto de la sociedad se sacrifica, ellos se benefician con la ausencia de competencia.

Más aún, el proteccionismo no permite que la economía pueda generar todo el poder de compra que podría, porque distorsiona las señales que guían las decisiones de los productores. Bajo un esquema proteccionista, los precios le envían señales a los empresarios para que produzcan aquellos bienes cuyos sustitutos importados pagan las tarifas arancelarias más altas, porque así obtendrán una mayor rentabilidad relativa, aunque no siempre sean productores competitivos de esos bienes. La sociedad pierde capacidad de consumo, porque los recursos así empleados no se destinan a producir lo que tiene un mayor poder de compra en el extranjero. Hay, también, el costo social asociado con renunciar a mayores niveles de empleo si, como es frecuente, el proteccionismo estimula actividades que utilizan relativamente poca mano de obra. Finalmente, el proteccionismo priva a los consumidores de obtener mayores niveles de bienestar, porque las empresas locales pueden vender productos de mala calidad y a precios superiores a los internacionales, ya que operan en un mercado cautivo.

Las circunstancias en que Costa Rica está hoy inmersa son, además, muy diferentes a las del pasado. El endeudamiento externo excesivo y para propósitos no productivos, la

acumulación de transferencias explícitas e implícitas de ingresos a través de la acción pública, imposibles de satisfacer en las actuales circunstancias fiscales, las rigideces resultantes de la estrategia proteccionista de desarrollo y la expansión hipertrofiada del estado llevaron a la crisis de principios de los ochentas. Esta crisis no se debió tanto a perturbaciones de origen externo, aunque éstas la precipitaron. Más bien, la crisis ocurrió principalmente por causas internas.

Entre las causas internas de la crisis estuvo la acumulación de los efectos de las debilidades de la estrategia de desarrollo vigente desde principios de los sesentas. Primero, durante ese período había bastante apertura, pero era una apertura condicionada al pequeño tamaño del mercado centroamericano. Segundo, había bastante inversión, pero buena parte de esa inversión (una proporción cada vez mayor) se financiaba en el extranjero, no con el ahorro interno. Tercero, el marco de políticas para la orientación de la producción respondía cada vez más al proteccionismo. Cuarto, el mejoramiento de las condiciones de vida de cada grupo descansaba cada vez más en sus actuaciones en la arena política, no en sus contribuciones a la actividad económica, lo que propició el gremialismo. Hubo otras causas internas de la crisis: el mal manejo macroeconómico ante las perturbaciones externas y el uso del endeudamiento en el extranjero para posponer los ajustes requeridos, con elevados costos sociales.

Si esta explicación es correcta, la crisis hubiera tenido lugar de todas maneras, aún en ausencia de perturbaciones externas. Sus semillas se fueron sembrando a lo largo de muchos años y reflejaron las debilidades intrínsecas del esquema de desarrollo que se adoptó. Esta conclusión obliga a una evaluación más crítica del modelo proteccionista.

Evaluada en el largo plazo, a pesar de sus impresionantes frutos durante los sesentas y primera mitad de los setentas, la estrategia proteccionista no fue tan exitosa, porque no fue sostenible. Se reconocen entonces los frutos, pero se acepta que la crisis fue también hija del mismo proceso.

Aún más, incluso si uno aceptara que ese esquema fue exitoso en el pasado, habría que reconocer que ya no puede serlo más, en vista del nuevo entorno internacional. Los dramáticos cambios que hoy experimenta el mundo obligan a cualquier país a integrarse más plenamente a la economía mundial y, para hacerlo con éxito, se requiere ser competitivo. Además, Costa Rica ya no contará con el acceso al ahorro externo que en el pasado le permitió gastar mucho más que lo que producía. En la poca medida en que ese ahorro externo esté disponible, estará ahora condicionado a una activa integración con la economía mundial. En gran medida, el crecimiento deberá apoyarse en los recursos internos y esto no da lugar para un sistema financiero ineficiente ni para un ambiente macroeconómico inestable.

¿Si esto es así, por qué no se avanza más rápidamente hacia una economía abierta al comercio internacional? ¿Si el proteccionismo hace tanto daño, por qué hay grupos que se oponen a la apertura comercial y presagian un futuro funesto si se avanza en esa dirección?

II. Proteccionismo y gremialismo

La respuesta requiere distinguir entre el interés global de la sociedad y los intereses de grupos particulares. El proteccionismo y el gremialismo son dos procesos gemelos. El

proteccionismo busca favorecer a unos a expensas de otros, al modificar los precios relativos y alterar la rentabilidad relativa de las distintas actividades. Si se protege la industria, se desprotege la agricultura. Si se protege la producción de bienes industriales finales, se desprotege la producción de materias primas industriales. Si se protege la producción mecanizada, se desprotegen las actividades que usan el trabajo intensivamente. Cuando se protege la sustitución de importaciones, se desprotegen las exportaciones.

Los costarricenses aprendieron, además, que para aprovechar el proteccionismo (o defenderse de él) había que trasladar recursos de la actividad productiva a la arena política; había que organizarse para influir sobre las decisiones de política económica. Así nació un gremialismo que es una negación de la democracia, porque antepone el interés particular al general y, sobre todo, porque usa el poder coercitivo del estado para lograrlo.

Un elevado costo social del matrimonio entre proteccionismo y gremialismo resulta cuando valiosos recursos escasos se destinan a usos no directamente productivos. En el sector privado, el mejor talento se emplea en el cabildeo, en la evasión de regulaciones y en lidiar con la burocracia, en lugar de buscar cómo producir a un menor costo y cómo mejorar la calidad del producto. En el sector público, recursos humanos en exceso se emplean para entorpecer, en vez de facilitar, la actividad empresarial. La producción nacional no crece tanto como sería posible si estos recursos no se desperdiciaran.

En la medida en que las decisiones de política económica cedan terreno a los intereses gremiales, necesariamente se renuncia al interés global. Uno podría decir: si esto es lo que la mayoría de la sociedad desea, adelante! Hay por lo menos dos razones, sin embargo, para dudar de que estas políticas efectivamente respondan a la decisión de la

mayoría.³ Una razón es que los grupos que van a ver sus privilegios reducidos con la apertura tienden a exagerar los costos y, más aún, luchan por convencernos de que los costos los pagarán los grupos más débiles. En lugar de referirse a las mayores oportunidades de crecimiento y de bienestar que la apertura ofrece, alegan, por ejemplo, que la apertura creará desempleo. ¿No creará acaso más desempleo un sistema que fomenta actividades que utilizan intensivamente el capital y poca mano de obra? ¿No sufrirá el empleo con un sistema que limita las posibilidades de crecimiento económico? La evidencia en otros países no muestra que la apertura haya conducido al desempleo. Al contrario, el empleo ha crecido más rápidamente en los países con economías más abiertas al comercio exterior que en economías altamente protegidas.

Otra razón para creer que usualmente no prevalece el interés de la mayoría silenciosa es que ésta no posee toda la información ni tiene, a diferencia de los grupos de presión, capacidad de organización para defender sus intereses. Así, mientras los costos de la apertura se exageran, los beneficios se subestiman. En estas condiciones, es claro por qué es tan difícil cambiar las estrategias proteccionistas por políticas de apertura.

El debate no debe, por lo tanto, quedarse adonde está. Es necesario que, al menos, se conozcan los costos y beneficios de las diferentes alternativas, para que las decisiones reflejen mejor el interés general. Debe tenerse presente que la apertura de la economía obliga al productor a ser eficiente, conduce a que los recursos escasos se canalicen hacia las actividades más rentables para la sociedad como un todo y beneficia a los consumidores, al

³ Los autores estiman, además, que incluso cuando una mayoría lo deseara, difícilmente existe justificación para políticas que expropiaran (a la minoría) para concederle privilegios económicos a otros a través de la acción política.

no limitarlos a comprar bienes de baja calidad y precio más alto. Es importante, además, considerar que con la apertura los mismos empresarios van a tener mayores oportunidades, al poder producir para un mercado más amplio, con más opciones tecnológicas y con acceso libre a los insumos que requieren, provenientes de cualquier parte del mundo.

III. La reforma económica

El proceso de apertura comercial debe ser parte de un programa de acción mucho más amplio. La evidencia acerca de las bondades de este tipo de programas integrales es abundante y, recientemente, dramática y contundente. Por eso, puede resultar ilustrativo dirigir la mirada hacia otros países que han atravesado por un proceso de transformación de sus economías y, en particular, estudiar el ajuste de sus empresas. Los casos de México y de Chile resultan útiles para este fin y Costa Rica puede aprender mucho de ellos.

Ambos países se caracterizaban por tener economías altamente protegidas ante el comercio internacional, más que la costarricense, durante décadas. En México, no se trataba únicamente de tarifas arancelarias sino, lo que es peor, de permisos de importación, los que con facilidad se convertían en prohibiciones a la importación. En ambos casos, unas crisis económica prolongada condujo a la necesidad de evaluar las políticas proteccionistas, evaluación que no tardó en concretarse en acciones. Chile, en los setentas, y México, en los ochentas, experimentaron verdaderas transformaciones en sus economías. El primer paso fue la reforma comercial, con la que se pasó en pocos años de un esquema proteccionista a uno de apertura al comercio internacional. En ambos países, los cambios en el resto del

sistema económico no se hicieron esperar. Las reformas que siguieron son numerosas; quizás conviene destacar las más importantes.

La reforma del estado ha sido sustantiva en ambos países, porque se cambió el concepto mismo del estado, de uno intervencionista y proteccionista, a uno subsidiario. Fue necesario, entonces, cambiar las funciones y el tamaño del estado. Esto ha significado en muchos casos trasladar funciones al sector privado, donde se cumplen con mayor eficiencia y menores costos. La eliminación de regulaciones ha sido, también, parte de este nuevo concepto del estado. El estado no desplaza al sector privado, sino que lo complementa, para que este último aumente su productividad. Así, el estado ha pasado de ser un obstáculo, a proporcionar un marco neutral de apoyo para el sector privado. No se usan los subsidios; se mejoran, más bien, las condiciones para el funcionamiento de los mercados.

La reforma del estado ha sido acompañada, además, de disciplina fiscal y monetaria. En México, el proceso de reforma comercial se dio inicialmente en un ambiente de inestabilidad macroeconómica, pero el consenso entre diferentes sectores y la misma reforma comercial fueron claves para impulsar el proceso de estabilización macroeconómica. Sin estas y otras reformas, posiblemente los procesos de ajuste no serían tan exitosos como lo han sido en esos países. Sin embargo, en Chile y en México las autoridades no esperaron a tener todo el conjunto de reformas para realizar los ajustes en la política comercial. Lo que es más importante, estos últimos fueron más bien el motor que impulsó el resto de los cambios. La simultaneidad es muy deseable, ya que estas medidas son altamente complementarias, pero no es indispensable. Debe demandarse, a fin de acrecentar los frutos de

las reformas, pero no debe exigirse como condición de la acción, pues se convertiría en obstáculo o en pretexto para impedir los cambios.

Todos estos cambios no se hicieron sin enfrentar dificultades, sobre todo en el terreno político. En el momento en que se anunció la reforma comercial, surgió la oposición de aquellos grupos que se estaban beneficiando del esquema proteccionista. Los resultados han transformado, sin embargo, esta oposición en un mayor consenso. Por una parte, estas economías han alcanzando mayores niveles de empleo, contrario a lo que presagiaban los opositores a las reformas. El empleo lo han generado, principalmente, aquellas actividades que habían sido castigadas con el impuesto que el proteccionismo implica.

Los empresarios han encontrado, por otra parte, oportunidades que antes desconocían y han convertido el temor y la búsqueda de la comodidad en creatividad, flexibilidad, capacidad de respuesta y disposición a asumir riesgos. Ahora los guía la necesidad de producir lo que el cliente quiere (satisfacción del consumidor), de producir sólo aquello en lo que son eficientes (especialización) y la necesidad de ocupar su tiempo más en ver cómo aumentar la productividad de sus empresas, que en ver cómo obtienen beneficios de un estado que, además, ya no es el de antes. Muchos empresarios costarricenses han visto también y han aprovechado las oportunidades que los mercados internacionales ofrecen. Estas empresas han tenido que ajustarse a un ambiente mucho más competitivo, pero muchas ya han alcanzado éxitos. Lo han hecho, además, dentro de un ambiente todavía poco propicio. ¿Cuánto más no se podría lograr si se deja de posponer las reformas?

El objetivo del *Seminario sobre Nuevas Tendencias en el Comercio Exterior*, así como de este libro que recoge sus resultados, ha sido examinar, no sólo los componentes del escenario donde se han producido las reformas estructurales en Chile, México y Costa Rica, sino también el papel de uno de los principales protagonistas, los empresarios, y la naturaleza de los ajustes a que se vieron sometidas sus empresas. Los párrafos siguientes pretenden llevar al lector a través de esos escenarios y, en el camino, ir conociendo la actuación del sector privado. Primero se examina por qué Chile y México abrieron sus economías y en qué momento lo hicieron, así como la reacción del sector industrial frente a las reformas. Luego se describe cuáles fueron los principales elementos de las reformas globales en esos dos países y, de nuevo, se ilustran las transformaciones que las empresas sufrieron con los nuevos esquemas de política. Finalmente se presenta una discusión sobre el escenario costarricense. ¿Cuáles son las circunstancias presentes en Costa Rica y cuál es el escenario mundial en el que se insertan estas condiciones locales? ¿Cuáles son, a juicio de los autores de los distintos capítulos, las políticas necesarias para promover el crecimiento económico en Costa Rica? Finalmente se presentan, mediante estudios de casos, las experiencias de algunas empresas costarricenses que han decidido actuar frente a las nuevas circunstancias.

IV. Chile y México: necesidad del cambio y simultaneidad de las reformas

Los países que ya han transitado por los caminos de la apertura comercial se preguntaron por qué escoger ese rumbo y dejar atrás el sendero del proteccionismo. Luders afirma que en Chile fue crítico el momento en que se produjo la crisis política, económica y social de 1970-1973, además de que ya existía cierta conciencia de que el modelo protec-

cionista e intervencionista no funcionaba. Chile venía experimentando una tasa de crecimiento muy baja y tasas crecientes de inflación desde 1940.

En el caso mexicano sucedió algo semejante al chileno, en el sentido de que a mediados de los ochentas se produjo una grave crisis, que condujo a una evaluación total de la política económica. Gil Díaz presenta el ambiente macroeconómico que existía en esos años y lo caracteriza como uno de alta y creciente inflación, así como de rápida devaluación y nulo crecimiento económico. En ambos países se necesitó una crisis para que se reconociera, en la arena política, el fracaso del modelo proteccionista, que el consumidor sí había experimentado en carne propia por muchos años, pero que era defendido por numerosos grupos de presión. Costa Rica atraviesa por un momento histórico semejante y, por lo tanto, decisivo para el futuro desarrollo del país.

Noyola señala que México identificó en la apertura comercial el motor fundamental de la competitividad interna y externa. Las fuentes de esta competitividad provienen de políticas estables y congruentes, de un abanico amplio de opciones tecnológicas, de una estrategia de identificación de y ataques a nichos de mercado específicos, de generar economías de escala y de desarrollarse en un mercado eficiente, donde los precios son señales adecuadas acerca de la escasez relativa de los recursos y, por lo tanto, de ventajas competitivas potenciales.

La reacción de los grupos industriales que habían tenido sus empresas protegidas ante la competencia externa y que estaban acostumbrados a un mercado cautivo, sin necesidad de ser competitivos en precio y calidad, fue, tanto en Chile como en México, de oposición. Luders sostiene que en Chile no existía el consenso que actualmente existe y que

la razón fundamental para que se diera este cambio de opinión está en los resultados mismos del esquema. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la inflación, los salarios reales, las exportaciones y el nivel de endeudamiento externo se han comportado bastante mejor en Chile que en el resto de América Latina, durante la década de los ochentas. No es de extrañar, entonces, que los empresarios chilenos, Córdova y Garib, muestren mucho optimismo con respecto a lo que las empresas pueden lograr con la apertura. Córdova y Garib coinciden en que, sometidos a la presión y al temor, las empresas responden mucho más de lo que *a priori* se cree.

En México, Gil Díaz y Zepeda relatan que el sector privado estaba generalmente opuesto a la apertura pero que, conforme ésta avanzaba, muchos industriales se dieron cuenta de que podían obtener una ventaja competitiva que antes no habían podido identificar, por su incapacidad de comprar insumos a precios mundiales. Algunos empresarios incluso creyeron, sin embargo, que la política podía ser detenida o incluso revertirse. Pronto se dieron cuenta de su error. Otros se dieron cuenta de que la apertura era favorable y la apoyaron. Las autoridades fueron altamente eficaces en transmitir un mensaje convincente, lo que contribuyó a aumentar el apoyo, como relatan González Vega y Belt.

Así, Chile primero y México después, a pesar de la oposición de ciertos grupos, adoptaron un modelo de economía abierta. Chile inició su proceso de ajuste en 1973 y México diez años más tarde. Un tema que varios autores discuten es la necesidad de simultaneidad en las reformas. Córdova, como empresario, afirma que el ideal es que la reforma del estado se haga en forma simultánea a la apertura, pero que este ideal muy

pocas veces se logra y, por eso, es necesario empezar con la apertura, porque si hay que esperar a que todo esté listo, nunca se va a empezar. No hacer nada es peor que intentar la transformación gradualmente.

En el caso mexicano, la apertura comercial se dio sin que otras reformas se hubieran llevado a cabo todavía. Más bien, el ambiente financiero era extremadamente inestable al inicio del proceso. La apertura misma condujo, señala Gil Díaz, a que se dieran otros cambios, porque con ella se empezaron a manifestar todos los efectos de una mala organización económica. La percepción de representantes del sector privado mexicano es semejante. Jurado afirma que el sistema de sustitución de importaciones es un sistema que automáticamente genera más regulación, que es precisamente de lo que los mismos empresarios se quejaban. Señala que, por eso, no se puede defender al mismo tiempo un sistema orientado a la sustitución de importaciones y un sistema con poca reglamentación y trabas.

V. Chile: las reformas, sus resultados y las empresas

Luders destaca que las principales reformas en Chile han sido de cuatro tipos: una economía abierta al comercio internacional, el uso fundamental de los mercados para la asignación de los recursos, un papel subsidiario para el estado y una estricta disciplina fiscal y monetaria. En política arancelaria, las tarifas bajaron de un nivel promedio del 120 por ciento, a un 10 por ciento en un período de seis años. A los empresarios no se les anunció desde el inicio del proceso que se iba a llegar a esa meta en tan corto período, aunque ellos conocían que las preferencias de las autoridades eran tener aranceles lo más bajos y uniformes posibles.

Además de la reforma arancelaria, en Chile se liberalizaron los precios, se llevó a cabo una ambiciosa reforma financiera, se desreguló la entrada de inversiones extranjeras y se ordenó el mercado de capitales. La reforma del estado consistió en pasar de un estado intervencionista, proteccionista y redistribuidor, a un estado con un papel subsidiario. Luders describe que con esta reforma se eliminaron varias funciones del estado, se redujeron el número de empleados y el tamaño del sector público y se eliminaron los monopolios legales y los subsidios. Se privatizaron además las empresas del estado, incluyendo los monopolios naturales. A pesar de que Chile logró alcanzar un superávit de pleno empleo, Luders destaca que las políticas macroeconómicas han sido menos exitosas que las de cambio estructural.

Las políticas anteriores se adoptaron en diferentes períodos y algunas tomaron más tiempo que otras. La reforma arancelaria se realizó en seis años, la liberalización de precios se hizo de golpe e inmediatamente después de que se inició la reforma arancelaria, la liberalización financiera tomó 17 años y todavía no ha terminado, la liberalización del mercado de capitales y del sector laboral se hizo en 1980 y la liberalización de las inversiones extranjeras se dio entre 1977 y 1979.

Como resultado de la aplicación de estas reformas hubo cambios importantes en la protección efectiva a los diferentes sectores. Los sectores agrícola, minero e industrial gozan ahora de una protección efectiva idéntica, del 4 por ciento, y el sector de servicios sufre un impuesto implícito del 3 por ciento. Antes de las reformas, los sectores agrícola, minero y de servicios estaban siendo altamente gravados, en beneficio del sector industrial. Como parte de este proceso, el empleo aumentó fuertemente en la agricultura y cayó en la

industria y la minería, pero globalmente el empleo aumentó. Las exportaciones crecieron fuertemente y se diversificaron. Se incentivó la disciplina laboral y fiscal y disminuyó el valor agregado industrial como porcentaje del valor bruto de la producción, porque a nivel de cada industria se produce solo lo esencial y el resto de los insumos se compra afuera, con gran aumento de la productividad.

¿Cómo era el sector industrial chileno antes y después de la apertura de la economía? Córdova y Garib presentan sus experiencias como ejemplo de lo que fue el proceso de ajuste. La experiencia de CTI se relaciona con el sector de electrodomésticos, en el cual muchas empresas obtenían buenos resultados cuando la economía estaba protegida de la competencia extranjera. Enfrentada al nuevo esquema, Córdova relata que CTI poseía condiciones favorables para tener éxito: se tenía el conocimiento técnico y comercial, se poseían marcas comerciales conocidas y respetadas en el mercado interno, se tenía acceso a tecnología moderna, había una capacidad instalada adecuada, se contaba con recursos financieros, había un volumen de producción importante y existía una cierta protección natural, por la importancia del costo de transporte. Durante la transformación se dio un proceso de desintegración vertical, se eliminaron procesos de la planta, se inició el desarrollo de proveedores, porque la empresa ahora podía abastecerse en cualquier país del mundo, y se firmó un contrato de asistencia técnica con una empresa avanzada en esa área. Como resultado de estos cambios, la productividad aumentó sustancialmente y hoy la empresa puede competir internacionalmente.

La experiencia que Garib relata es la de una empresa textilera que antes de las reformas no podía comprar maquinaria porque su entrada estaba prohibida en Chile.

Cuando la economía se abrió y fue posible el acceso a este tipo de equipo, la empresa decidió comprar máquinas modernas, lo que le permitió obtener productos de mejor calidad y así ingresar a un nicho de mercado que antes no tenía. Esto hizo posible sustituir importaciones, al mejorar la calidad y la productividad y bajar los costos. En estas condiciones también se decidió exportar y la empresa lo ha hecho con mucho éxito. Para empezar fue necesario cumplir con las exigencias de un cliente y por ello, uno de los consejos de Garib para los exportadores, es que ofrezcan lo que el cliente quiere comprar y que se adapten a las exigencias internacionales. Otro de los consejos que Garib ofrece a los empresarios exportadores es que exijan permanentemente a las autoridades económicas mantener las políticas estables en el largo plazo.

VI. México: reformas, resultados y ajuste empresarial

En México se dio un proceso de reformas estructurales muy semejante. Gil Díaz describe cómo en el caso mexicano la protección comercial se daba principalmente a través de permisos de importación, los que fácilmente se convertían en prohibición para importar. En 1983 se establecieron los programas de importación temporal para exportadores; en 1985 se liberalizaron los permisos para la importación de la mayor parte de los bienes de capital, partes y materias primas y en 1988 se liberalizaron las importaciones de bienes de consumo.

La reforma del estado fue muy importante en México, al igual que en Chile. Gil Díaz afirma que el estado ha pasado de ser un estado empresario y paternalista, a ser uno de menor tamaño, que enfatiza el gasto social y que diseña un régimen de derecho que da mayor participación a la sociedad civil, para que ésta lidere el desarrollo. En consecuencia,

las autoridades privatizaron una serie de empresas, redujeron funciones del estado, ejecutaron una reforma tributaria ambiciosa y eliminaron los regímenes de privilegio, a través de una amplia reforma fiscal. En materia aduanera, se ha reducido el tiempo de trámites, lo que le ha permitido a muchas empresas operar con inventarios *justo a tiempo*, se ha mejorado la recaudación y ha disminuido la corrupción. El transporte de carreteras, que había estado organizado alrededor de un monopolio que implicaba mayores costos para las empresas, fue desregulado. Se eliminaron los monopolios del gobierno en la comercialización de productos, se reformó la ley de patentes y marcas y se dismantelaron las reglas en normas y estándares. También se permite ahora un mayor acceso de la inversión extranjera y se realizó una amplia reforma financiera.

Dentro de este contexto de reformas estructurales se centra la política de comercio exterior de México. Noyola describe detalladamente en qué consiste esta política, la que tiene dos pilares fundamentales: la política comercial (importaciones) y la promoción de exportaciones. La política comercial consistió en buena parte en eliminar los permisos de importaciones y otras restricciones no arancelarias y sustituirlos por aranceles. A su vez, el arancel promedio y la dispersión arancelaria se redujeron desde 1986. Dentro de la política comercial también se contempla la vigilancia de las prácticas comerciales.

El otro pilar, la promoción de exportaciones, busca eliminar todos los obstáculos que el exportador enfrenta y asegurar el acceso de los productos mexicanos en el exterior, así como la diversificación de productos y mercados. La promoción de exportaciones tiene tres componentes. Los programas de fomento incluyen el sistema de devolución de impuestos, apoyos administrativos y operativos específicos a empresas altamente exportadoras y un

programa especial de apoyo para las empresas comercializadoras. En ningún caso se otorgan subsidios directos a los exportadores. Segundo, un programa permanente, mediante el cual todos los meses y en todo el país, el sector exportador trabaja con las autoridades para presentarles sus problemas. Con este programa se han identificado medidas para resolver estructuralmente los problemas de ineficiencia del sector exportador. Finalmente, las negociaciones comerciales forman parte del programa de exportaciones y su única finalidad, señala Noyola, es el acceso sin trabas a los mercados. México es miembro activo del GATT y también busca crear espacios económicos ampliados, dentro de los cuales se insertan las negociaciones con América del Norte y con Costa Rica, entre otras.

Con el fin de captar la transformación que resultó de la apertura de la economía en México, Gil Díaz y Zepeda presentan estudios de casos de empresas mexicanas que tuvieron que ajustarse. Los estudios de casos sugieren algunas hipótesis. La ganancia más importante que se ha observado desde la eliminación de los permisos de importación es la obtención de insumos en condiciones competitivas de calidad, precio y oportunidad, tanto por la disponibilidad de oferta externa como de mejores insumos locales, debido a la competencia extranjera. Esto se ha traducido en un aumento de la competitividad y calidad del producto final, así como en un menor nivel de inventarios, aunque en algunos casos los inventarios aumentaron, debido a la necesidad de compras de mayor volumen. Otro beneficio de la apertura fue la eliminación de los gastos administrativos necesarios para obtener los permisos de importaciones. Se ha reducido la incertidumbre relacionada con si se otorgaban y cuándo se otorgaban los permisos. Se dio una fuerte tendencia a la especialización, como en el caso chileno. En muchos casos, los fabricantes se convirtieron en importadores

de productos discontinuados, aprovechando su conocimiento del mercado interno. Se promovió la modernización del aparato productivo y distributivo. Los mercados abiertos han incentivado a las empresas a ubicarse cerca de los mercados externos y las han alejado de las grandes ciudades. El aumento de la rentabilidad relativa de las exportaciones cambió la atención de las empresas hacia el mercado internacional, aun cuando algunas no vieran amenazada su situación con la apertura. Gil Díaz y Zepeda afirman que las ganancias totales de la apertura no se han completado y que el pequeño impacto negativo de las importaciones sobre las empresas locales ha sido alentador.

VII. Costa Rica: el nuevo escenario

En Chile y México, tanto las autoridades económicas como el sector empresarial y laboral se han lanzado con valentía a descubrir un camino que saben que no es fácil, que exige determinación y mucho esfuerzo, pero que ha dado y dará a los ciudadanos de sus países un mejor nivel de vida. Costa Rica se encuentra en un escenario cuyas características imponen la necesidad de tomar decisiones ambiciosas, si es que verdaderamente se quiere lograr un desarrollo sostenido. En estos términos lo plantean Lizano, Rodríguez y González Vega.

González Vega destaca que Costa Rica está ante un momento crítico, por los cambios que están ocurriendo en el entorno internacional, lo que obliga a redefinir su política de comercio exterior. El autor recuerda, además, que la estrategia proteccionista que se escogió hace 30 años no sólo no redujo la vulnerabilidad de la economía frente a eventos externos, como se pretendía con ella, sino que también redujo la competencia en

el mercado interno. Por su parte, el MCCA no pudo ampliar suficientemente las oportunidades de comercio exterior. El esquema se pudo mantener mientras los mercados internacionales ofrecieron condiciones favorables para los productos tradicionales y mientras se contó con abundantes ahorros externos. Esto, sin embargo, ya no es así y, por ello, González Vega insiste en que Costa Rica atraviesa por un momento crítico. La crisis económica de los ochentas ofrece, además, la oportunidad para reformular las políticas económicas porque, con ella, muchos mitos se han debilitado.

Rodríguez reflexiona sobre las oportunidades que las tendencias económicas mundiales ofrecen y sobre las condiciones propias de Costa Rica para escoger el camino de la apertura, pero también nos recuerda los obstáculos que todavía existen. Lizano describe los cambios que el mundo, Centroamérica y Costa Rica han sufrido, que no permiten mantener políticas proteccionistas e intervencionistas pero que, también, le ofrecen posibilidades a Costa Rica para alcanzar un mayor crecimiento económico. Las posibilidades de obtener recursos externos para la inversión en Costa Rica estarán limitadas por mucha condicionalidad, en el caso de la ayuda multilateral y bilateral, por la situación de la deuda externa, en el caso del crédito bancario privado, y por una fuerte competencia, en el caso de la inversión directa. Bajo estas condiciones, Rodríguez señala que necesariamente hay que tener un enfoque global, que permita cambios estructurales profundos.

Lizano afirma que Costa Rica debe realizar un proceso de ajuste estructural y no regresar a la política de intervencionismo estatal y proteccionismo vigente durante el cuarto de siglo anterior a la crisis de principios de los ochentas, en vista de modificaciones en las circunstancias: una economía muy distorsionada, como resultado de un estado paternalista,

un estado con un tamaño que obstaculiza el desarrollo normal del sector privado y falta de disciplina monetaria y fiscal. Por otra parte, Lizano encuentra una serie de condiciones favorables en el país: la cantidad de recursos naturales, la relación recursos naturales a población, la composición de la población, la posición geográfica, la tradición democrática y el esfuerzo sostenido por mejorar el nivel educativo de la población.

VIII. Importancia y necesidad de los cambios

¿Cómo lograr una economía más eficiente y un crecimiento económico más rápido y sostenido, dentro de un marco de estabilidad macroeconómica? Tanto para Lizano como para González Vega, el único camino viable para lograrlo es la ampliación del mercado, unida a esfuerzos para mejorar su funcionamiento. Esta es la única forma como los empresarios se verían obligados a tomar riesgos y que la retribución que reciban sea más elevada cuando utilizan adecuadamente los recursos y que las penas sean severas cuando se equivocan.

González Vega destaca la superioridad de la apertura comercial sobre el proteccionismo. El libre comercio no sólo ofrece un mercado más amplio, sino que, al aumentar la competencia, genera mayor disciplina tanto en el sector público como en el sector privado. Al sector público lo obliga a un manejo macroeconómico prudente y a proporcionar la infraestructura física e institucional requerida para exportar. Ambas tareas requieren una *reforma del estado para la exportación*. Por su parte, con la apertura el sector privado también se ve obligado a ser más eficiente y a crear sus propias condiciones de competitividad, para sobrevivir.

La política de comercio exterior óptima para Costa Rica es, según González Vega, aquella que conduzca a que los buenos empresarios contribuyan al bien común, porque la elevada rentabilidad privada de sus empresas coincide con una alta rentabilidad social. El proteccionismo, en cambio, logra tanto que el mal empresario obtengan una alta rentabilidad privada, porque enfrenta poca competencia y se beneficia de subsidios explícitos e implícitos, como que la acción del buen empresario sea socialmente poco fructífera, porque está mal orientada, por señales distorsionadas.

Para promover el crecimiento sostenido se va a requerir, por lo tanto, una mayor empresariedad privada y pública. Mayor empresariedad privada significa mayor flexibilidad y capacidad de adaptación y mayor disposición a asumir riesgos. Entre menos distorsionadas las señales, por otra parte, mejor podrán los empresarios orientar sus esfuerzos a actividades socialmente productivas. El sector público, a la vez, no sólo debe reformar sus políticas, para mejorar estas señales, sino que también debe mejorar su capacidad de acción. González Vega señala que esto implica redefinir las funciones del gobierno y redimensionar sus actividades. Este autor destaca la importancia de formar recursos humanos para el manejo de un estado moderno, orientado hacia las exportaciones. Para no desperdiciar la escasa capacidad empresarial, tanto privada como pública, se requiere una economía mucho menos regulada.

Por su parte, Rodríguez insiste en la necesidad de alcanzar la estabilidad, el crecimiento y la eficiencia simultáneamente. Concentrada en lograr la estabilidad, Costa Rica no ha avanzado mucho en la política de ajuste estructural y por eso no ha recuperado el crecimiento sostenido. Es necesario atacar en todos los frentes y para ello se necesita un

gran acuerdo nacional. Las siguientes son, para este autor, las políticas que deben adoptarse: apertura comercial, privatización y reforma del estado, un nuevo procedimiento de ajustes cambiarios, límites al gasto público, autonomía financiera y técnica para el Banco Central y modernización del sector financiero.

En su mensaje, el Presidente de la República se refiere a estas nuevas circunstancias que sitúan a Costa Rica a medio camino entre dos mundos: uno, de proteccionismo, que muere y otro, de libre comercio, que nace. El primero condena al atraso, mientras que el segundo ofrece amplias oportunidades. Centroamérica y Costa Rica se han propuesto ser parte del mundo que nace, en opinión del Presidente Calderón.

IX. Experiencia de empresas costarricenses

Costa Rica empezó a transitar por estos caminos en 1985, cuando se dió la primera reforma arancelaria y se inició una política de promoción de exportaciones. Persiste, sin embargo, una buena dosis de proteccionismo y de intervencionismo en la economía. En este contexto se evalúan las experiencias de seis empresas costarricenses, cuyos casos se presentan en este libro. Se trata de empresas de diferentes características en cuanto a actividad, tamaño y mercado de destino. En los párrafos siguientes se describen el proceso de aprendizaje y de desarrollo de competitividad de estas empresas, así como algunos de los principales problemas que todavía enfrentan.

Las dos empresas dedicadas a la producción y exportación de productos perecederos, Corporación Lachner y Sáenz y Grupo el Pelón, tienen algunas semejanzas. Ambas exportan la totalidad de su producción y comparten la característica de haber atravesado por

un importante proceso de aprendizaje, especialmente en dos áreas: el desarrollo y adaptación de tecnología en sus respectivos cultivos y el desarrollo de una relación comercial con las empresas transnacionales. El área tecnológica se ha convertido en la principal fuente de ventajas de estas empresas, en su esfuerzo por competir internacionalmente.

En el caso de Corporación Lachner y Sáenz es interesante, además, su experiencia en la actividad textil. En ésta, la empresa pasó de producir para la venta en el mercado interno y centroamericano, a dedicarse sólo a maquila textil. Así lo hizo para obtener la especialización de la mano de obra que la ampliación del mercado permite. La empresa ha logrado aumentar la productividad y ha logrado posicionarse en nichos de mercado que exigen mejor calidad y, por lo tanto, mayor capacitación de la mano de obra, que es una ventaja para Costa Rica.

PORTICO, una empresa totalmente dedicada a la exportación de puertas de caobilla a los Estados Unidos, también ha atravesado por un proceso de aprendizaje y de desarrollo importante. En este caso han sido fundamentales un proceso de integración vertical, la introducción de un control total de calidad y los programas de mercadeo y distribución en el exterior. La empresa está posicionada con productos de muy alta calidad y cuenta con una excelente clientela. El proceso de integración vertical, aunque costoso, sitúa a PORTICO en una posición competitiva favorable, principalmente en lo que se refiere al manejo de bosques. La empresa enfrenta todavía serios problemas como mano de obra costosa y poco educada, altos costos en los puertos y, principalmente, los efectos macroeconómicos de un recurrente déficit fiscal.

En el área de servicios, TECAPRO se ha destacado en la exportación de *software* de alta calidad. Ha encontrado un nicho de exportación en los mercados latinoamericanos, donde ha podido adaptarse a las necesidades propias de estos países. TECAPRO vende tanto en el mercado interno como en los mercados externos. La empresa cuenta con importantes ventajas competitivas: reclutamiento de profesionales en el área de programación con alta capacitación, desarrollo de herramientas propias de programación, alta calidad de los productos y continuidad en los servicios de asistencia técnica, entre otros. Las principales dificultades que enfrenta se relacionan con las aduanas y con el mercadeo y distribución en los mercados externos.

Empresas pequeñas también han participado en el proceso de transformación. Taller H7, una empresa dedicada principalmente a la producción de moldes y troqueles, inició un proceso de reconversión cuando hizo su primera exportación, después de haber estado dedicada a vender exclusivamente al mercado interno. La reconversión significó un cambio en la actitud de los operarios, hacia el logro de mejor calidad y mayor eficiencia, cambio en el equipo y cambios administrativos. En el área de mercadeo, ha sido fundamental el apoyo de CINDE. La empresa continúa en proceso de reconversión y enfrenta todavía dificultades en su situación financiera, en el alto costo de capacitación de la mano de obra y en un nivel insuficiente de eficiencia.

Finalmente, ha sido asombrosa la reestructuración de INCESA Standard, una empresa industrial dedicada a la producción principalmente de loza sanitaria. Después de haber destinado sus ventas al mercado local y centroamericano durante dos décadas, actualmente exporta un 40 por ciento de sus ventas. En los últimos cinco años, además, se

ha duplicado el nivel de empleo. INCESA ha logrado alcanzar la competitividad adecuada gracias a una serie de ajustes, que incluyen establecimiento de normas internacionales, mejoramiento de la calidad, sustitución de equipo, introducción de métodos de producción muy flexibles, innovaciones tecnológicas en el proceso productivo y cambios administrativos. Al igual que PORTICO, INCESA ha sufrido una profundización del proceso de integración vertical y, como Taller H7, ha tenido que promover un cambio de actitud de los empleados para promover calidad, eficiencia, creatividad, flexibilidad y participación activa en la empresa.

En forma similar que PORTICO, INCESA cuenta con un programa de mercadeo muy intenso en los Estados Unidos. INCESA comparte algunos problemas con las demás empresas: alto costo de la mano de obra y lentitud en las aduanas. A estos se suman una legislación laboral inadecuada, dificultades burocráticas en el proceso de desarrollo de materias primas y, externamente, competencia desigual con algunos países competidores.

La experiencia de estas empresas, en un ambiente todavía no totalmente propicio para las exportaciones, sugiere el tipo de beneficios que Costa Rica podría aprovechar con una mayor apertura comercial. La decisión está en manos de las autoridades.